

## Till statsrådet Marita Ulvskog

Genom regeringsbeslut den 8 juni 2000 bemyndigades chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena (Dir. 2000:43).

Med stöd av bemyndigandet förordnades hovrättslagmannen Håkan Lavén som särskild utredare fr.o.m. den 1 oktober 2000. Vidare förordnades experter och sekreterare till utredningen, som antog namnet Radio- och TV-lagsutredningen.

Utredningen överlämnade i oktober 2001 delbetänkandet *Skydd av barn mot olämpligt programinnehåll i TV*, SOU 2001:84.

Den 28 november 2001 entledigades Håkan Lavén på egen begäran från uppdraget som särskild utredare. Även experter och sekreterare entledigades därefter.

Från och med den 1 februari 2003 förordnades hovrättsrådet, vice ordförande, Roberth Nordh att vara särskild utredare.

Till experter förordnades den 24 mars 2003 kanslirådet Magnus Larsson, kanslirådet Eva Lisskar-Dahlgren, ämnesrådet Lars Marén, chefsjuristen Peter Schierbeck, bolagsjuristen Eva Selin, rättssakkunnige Helen Svensson, kanslirådet Karin Wistrand och kanslirådet Hans Öjemark. Den 3 juni 2003 förordnades även direktören Cecilia Renfors till expert.

Hovrättsassessorn Katarina Kölfors har tjänstgjort som sekreterare sedan den 1 februari 2003.

Enligt tilläggsdirektiv (Dir. 2001:11) skulle utredningen redovisat sitt arbete senast den 31 maj 2002. Regeringen beslutade den 13 mars 2003 om ytterligare tilläggsdirektiv (Dir. 2003:30) varigenom utredningens uppdrag utökades till att omfatta fler frågor. Tiden för redovisning av utredningens överväganden förlängdes till utgången av 2004. Frågan om tillåten annonstid

skulle dock redovisas före utgången av juni 2003 och frågan om vidareändningsplikten efter det att de analoga marksändningarna har upphört redovisas före utgången av november 2003. Genom ett nytt tilläggsdirektiv (Dir. 2003:100) den 21 augusti 2003 uppdrogs utredningen vidare att behandla de frågor som rör Digital TV-kommitténs förslag i vissa avseenden i ett delbetänkande före utgången av februari 2004. Genom tilläggsdirektiv den 9 oktober 2003 (Dir. 2003:121) avfördes frågan om vilka TV-mottagare som skall grunda avgiftsskyldighet från utredningens uppdrag.

Utredningen överlämnade den 30 juni 2003 delbetänkandet *Reklamtid i TV*, SOU 2003:62.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet *Must carry*, SOU 2003:109.

Magnus Larsson och Lars Marén har avgett särskilt yttrande. I övrigt har experterna ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Detta har markerats genom att betänkandet har avfattats med användning av vi-form.

Den del av uppdraget som avser Digital-TV-kommitténs förslag om ett fristående operatörsföretag, tillståndsgivning genom myndighet m.m. kommer att behandlas i ett delbetänkande före utgången av februari 2004. Övriga frågor som omfattas av uppdraget kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande senast vid utgången av år 2004.

Malmö i november 2003

*Robert Nordb*

*/Katarina Kölfors*

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>9</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Summary</b> .....	<b>17</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>25</b>
Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844) .....	25
<b>1 Uppdraget och dess genomförande</b> .....	<b>29</b>
1.1 Bakgrunden till uppdraget.....	29
1.2 Uppdraget.....	30
1.3 Uppdragets genomförande.....	30
<b>2 Gällande rätt</b> .....	<b>33</b>
2.1 Regeringsformen.....	33
2.2 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ....	34
2.3 Yttrandefrihetsgrundlagen .....	35
2.4 Radio- och TV-lagen.....	39
2.5 Direktivet om samhällsomfattande tjänster (USO- direktivet) och övrig EG-rättslig reglering .....	46

<b>3</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>51</b>
3.1	Inledning.....	51
3.2	Finland .....	51
3.3	Danmark .....	54
3.4	Norge .....	55
3.5	Storbritannien.....	56
<b>4</b>	<b>Vad händer när marknätet blir digitalt? .....</b>	<b>59</b>
4.1	Inledning.....	59
4.2	Fler programtjänster på samma frekvensutrymme .....	59
4.3	Fler distributionsformer .....	60
4.4	Tilläggstjänster .....	60
4.5	Digitaliseringen av kabel-TV-näten .....	61
<b>5</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>65</b>
5.1	Inledning.....	65
5.2	Skall vidareändningsplikten finnas kvar?.....	66
5.3	Vidareändningspliktens omfattning .....	71
5.3.1	Hur många programtjänster skall vidareändningsplikten omfatta?.....	71
5.3.2	SVT:s utbud.....	74
5.3.3	Andra programföretag.....	78
5.3.4	Tilläggstjänster .....	82
5.3.5	Hur skall TV-signalen vidarebefordras? .....	85
5.4	Vilka distributionsformer skall omfattas av must carry-skyldighet? .....	87
5.4.1	Inledning.....	87
5.4.2	Vidareändningsplikt för olika plattformar.....	88
5.4.3	Vilka nät skall vidareändningsskyldigheten gälla för? .....	90
5.4.4	Vem skall åläggas vidareändningsplikt? .....	93

5.4.5	Programföretags skyldighet att tillhandahålla must carry-kanaler .....	94
5.5	Ersättningsfrågor .....	95
5.5.1	Rättighetsklarering enligt upphovsrättslagen .....	95
5.5.2	Andra ersättningsfrågor .....	99
5.5.3	Förslag till reglering av ersättningsfrågan .....	100
5.6	Övergångsbestämmelser .....	107
<b>6</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>113</b>
<b>7</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>117</b>
	Förslaget till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)...	117
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>125</b>
<b>Bilagor</b>		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	129
	Bilaga 2 Inbjudan till hearing med deltagarförteckning.....	141

# Förkortningar

a.	anförd, anförda
ADSL	Assymmetric Digital Subscriber Line
API	Application Programming Interface, dvs. det ”operativsystem” som finns i set top boxen som bl.a. gör att interaktiva tilläggstjänster fungerar i digital-TV
bet.	betänkande
dir.	direktiv
Ds	departementsserien
DVB	Digital Video Broadcasting; TV-system för digitala TV-sändningar som i stort är gemensamt för alla distributionsplattformarna med undantag för vissa skillnader som är nödvändiga med hänsyn till de fysikaliska skillnaderna mellan dem. DVB-c betecknar standarden för digitala sändningar i kabelnät, DVB-s standarden för digitala sändningar via satellit och DVB-t standarden för det digitala marknätet
EG	Europeiska gemenskapen
EPG	Elektronisk programguide
EU	Europeiska unionen
Europa-konventionen	Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna
IP	Internet Protocol, kommunikationsprotokoll som handhar adressering och vägval för datapaket i Internet och andra IP-baserade nät

IP-TV	TV-sändningar via Internet Protocol
LAN	Local Area Network
Mbit/s	megabit per sekund
MHP	Multimedia Home Platform
PAL	Phase Alternation Lines; det TV-system som används i Sverige och större delen av Västeuropa vid analoga TV-sändningar
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RTVL	radio- och TV-lagen (1996:844)
rskr.	riksdagens skrivelser
SOU	statens offentliga utredningar
SR	Sveriges Radio Aktiebolag
SVT	Sveriges Television Aktiebolag
TF	tryckfrihetsförordningen
TSL	lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UR	Sveriges Utbildningsradio Aktiebolag
USO	Universal Service Obligation, samhälls-omfattande tjänster
xDSL	xDigital Subscriber Line, där x kan bytas ut mot A (Assymmetric), H (High data rate), S (Single line) eller V (Very high data rate). Generellt för alla xDSL-modem är att de som bärare av signalen kan använda tvinnad koppartråd
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att på en rad punkter analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena.

I detta delbetänkande behandlas den del av uppdraget som innebär att utredningen skall överväga vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa att de som bor i kabelanslutna fastigheter har tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program även efter det att de analoga marksändningarna har upphört.

## Bakgrund

I 8 kap. RTVL finns bestämmelser om skyldighet för innehavare av kabel-TV-nät att vidarebefordra vissa TV-program till de boende (must carry). Nätinnehavarna är bl.a. skyldiga att i kabelnät vidare-sända vissa program som sänds med tillstånd av regeringen och som är avsedda att tas emot i området utan villkor om särskild betalning. Vidaresändningsplikten innebär en inskränkning i nätinnehavares grundlagsenliga yttrandefrihet och rätt att fritt sända radioprogram genom tråd. Att en sådan inskränkning får ske följer av 3 kap. 1 § andra stycket YGL. Enligt denna bestämmelse får det föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Riksdagen har den 28 maj 2003 beslutat att de analoga marksändningarna skall vara avvecklade senast den 1 februari 2008 (prop. 2002/03:72, bet. 2002/03:KU33 och rskr. 2002/03:196). Nedläggningen av de analoga TV-sändningarna skall ske etappvis



och påbörjas tidigast när en anpassning av must carry-lagstiftningen har skett till att alla marksändningar är digitala.

Att de analoga marksändningarna ersätts med digitala sändningar innebär bl.a. att TV-utbudet kommer att vara större och se annorlunda ut än tidigare. Digitaliseringen och den allmänna konvergensutvecklingen medför också att det är möjligt att distribuera TV-sändningar i andra trådbundna nät än traditionella kabel-TV-nät, exempelvis i bredbandsnät, kopplade telenät och elnät.

## Överväganden och förslag

### *Vidaresändningsplikten skall finnas kvar*

Reglerna om vidaresändningsplikt i kabelnät har till syfte att säkerställa att de som bor i en fastighet som är kabelansluten har tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om fastigheten inte hade varit ansluten till ett kabelnät och därigenom mildra effekterna av det faktiska monopol på trådsändningskapaciteten inom ett visst område som nätinnehavarna har. Reglerna är motiverade av att det finns ett starkt allmänt intresse av att befolkningen i hela landet nås av det programutbud som utgör public service och som finansieras via TV-avgiften eller som sänds under väsentligen samma villkor som public service. Genom detta främjas yttrandefrihet och informationsfrihet. Hushållen ges tillgång till ett mångsidigt programutbud som under krav på saklighet och opartiskhet tar hänsyn till olika åldersgruppers behov, intresset av att spegla kulturell mångfald, funktionshindrades behov och andra samhällsviktiga intressen.

Utredningen bedömer att de skäl som bär upp reglerna om vidaresändningsplikt i svensk lagstiftning fortfarande är giltiga och kommer att vara det även efter det att de analoga marksändningarna har upphört. Andra möjligheter för att garantera de kabelanslutna fastigheterna tillgång till ett grundläggande TV-utbud efter digitaliseringen av marknätet anser vi vara otillräckliga. Ett lagstadgat krav på vidaresändningsplikt är motiverat utifrån ett starkt allmänt intresse av att tillförsäkra alla hushåll tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program och står därmed i överensstämmelse med EG-rätten. Vår bedömning är därför att vidaresändningsskyldigheten skall finnas kvar.

*Vidaresändningspliktens omfattning*

Lagstiftningen om vidaresändningsskyldighet i kabelnät för vissa sändningar från marknätet garanterar för närvarande kabel-TV-hushåll tillgång till tre TV-program som sänds av avgiftsfinansierade programföretag, dvs. SVT1, SVT2 samt i förekommande fall SVT:s digitala programtjänst 24, samt högst ett TV-program som sänds av en annan tillståndshavare, nämligen TV4. Här bör anmärkas att UR sänder inom SVT:s programutbud.

Enligt utredningens bedömning saknas anledning att ändra de huvudsakliga kriterierna för vilka program som kan komma i fråga för vidaresändningsplikt. Det följer såväl av artikel 31 i USO-direktivet som 3 kap. 1 § andra stycket YGL att vidaresändningsplikten bärs upp av intresset att allmänheten har tillgång till allsidig upplysning. Vi anser att de krav som ställs upp i 8 kap 1 § första stycket RTVL på att must carry-kanalerna skall sändas med stöd av ett tillstånd som föreskriver opartiskhet och saklighet samt ett mångsidigt programutbud där det ingår nyheter väl motsvarar de krav som artikel 31 i USO-direktivet och 3 kap. 1 § YGL ställer upp. Vi föreslår därför att dessa krav bör finnas kvar.

Vår utgångspunkt är att vidaresändningsplikten inte bör omfatta mer frekvensutrymme än den gör i dag, men att digitaliseringen ger utrymme för att utöka antalet TV-program som skall ha must carry-status.

Så länge SVT organiserar sitt programutbud i enlighet med sitt uppdrag att producera sändningar i allmänhetens tjänst (public service) anser utredningen att det inte är motiverat att såvitt gäller vidaresändningsplikten bestämma att vissa delar av utbudet är av större allmänt intresse än andra. Allmänintresset kräver enligt utredningens uppfattning att hela SVT:s utbud av digitala programtjänster skall omfattas av reglerna om vidaresändningsplikt. Vi föreslår därför att hela SVT:s utbud skall omfattas av vidare-sändningsskyldigheten. Häri inbegriper vi även UR:s program, eftersom UR, som framgått ovan, vid utövande av sin sändningsrätt skall utnyttja SVT:s sändningsutrymme.

Vi anser vidare att vidaresändningsskyldigheten även efter digitaliseringen av sändningarna i marknätet bör omfatta program som sänds av tillståndshavare som inte finansieras med TV-avgiftsmedel. Sändningsplikten skall endast omfatta program som sänds med stöd av ett sändningstillstånd som innehåller krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där

det skall ingå nyheter. Med hänsyn till bl.a. proportionalitetskravet i artikel 31 i USO-direktivet skall vidareändningsplikten begränsas till högst tre sådana samtidigt sända programtjänster.

Utredningen anser att det skall stå öppet för envar att ansöka om sändningstillstånd med sådana villkor som krävs för att omfattas av sändningsplikten. Inget bör hindra att det meddelas sändningstillstånd med sådana villkor avseende fler än tre programtjänster utöver SVT:s utbud. En nätoperatör skall emellertid i sådant fall inte vara skyldig att vidareända fler än tre program utöver SVT:s utbud och bör därvid fritt kunna välja vilka tre program som skall distribueras gratis i dennes nät.

Sändningsplikten skall även omfatta text-TV samt tjänster utöver själva programtjänsten, om de har direkt anknytning till TV-program som omfattas av sändningsplikt. Hit räknas exempelvis tilläggs-tjänster som har till syfte att öka tillgängligheten för funktionshindrade.

#### *Vilka distributionsformer skall omfattas av vidareändningsplikt?*

Bestämmelsen om vidareändningsplikt i kabelnät skall enligt vår uppfattning vara teknikneutral. I lagtexten bör dessutom åter-speglas de grundläggande krav för vidareändningsplikt som anges i artikel 31 i USO-direktivet. Vi föreslår därför att 8 kap. 1 § RTVL ändras så att den gäller för var och en som äger eller annars förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät, om det används för överföring av TV-sändningar till allmänheten genom kabel och ett betydande antal hushåll anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar. Bestämmelsen i femte stycket om undantag från skyldigheten för s.k. kopplade telenät blir till följd av detta onödig och föreslås utgå.

Vi anser att det liksom enligt nuvarande bestämmelse bör åvila nätoperatören att uppfylla vidareändningsplikten.

#### *Ersättningsfrågor*

Rättighetsskyddet enligt upphovsrättslagen (1960:729) innebär vid vidareändning av TV-program i tråd dels att rättighetshavarna (såväl programföretag som övriga innehavare) måste samtycka till att signalen/programmen sänds vidare genom tråd, dels att kabel-

operatören kan vara skyldig att betala ersättning för vidare-sändningen. Fram till i dag har rättighetshavarna avstått från att begära ersättning för det upphovsrättsligt skyddade material som ingår i de programtjänster som omfattas av vidare-sändningsplikten. Utredningen har emellertid från Copyswede, som företräder rättighetshavarna i dessa frågor, inhämtat att man i framtiden kommer att begära ersättning enligt upphovsrättslagen även för dessa programtjänster. Detta har föranlett utredningen att lägga fram ett förslag till reglering av frågan om rättighetsersättningar.

Vi anser att det i enlighet med upphovsrättslagens bestämmelser är nätoperatörerna som i första hand bör bära kostnaderna för rättighetsersättning. Eftersom en sådan ordning i vissa fall kan få allvarliga ekonomiska konsekvenser föreslår vi dock att det i 8 kap. 1 § RTVL förs in en bestämmelse som ger en kabeloperatör rätt till skälig ersättning från programföretag för ersättningskostnader enligt upphovsrättslagen, om vidare-sändningsplikten annars skulle bli orimligt betungande. Om parterna inte kan komma överens i frågan skall Radio- och TV-verket på särskild begäran kunna besluta om fördelning av kostnaderna.

### *Övergångsbestämmelser*

Vi föreslår att det i övergångsbestämmelser föreskrivs att äldre bestämmelser skall gälla i områden där marksändningar sker med analog teknik. De föreslagna nya reglerna rörande kostnadsfördelning av ersättning enligt upphovsrättslagen bör dock tillämpas omedelbart. De övergångsproblem som kan uppstå om det, sedan de analoga marksändningarna i ett område helt har upphört, fortfarande finns kabelnät som saknar möjlighet att distribuera TV-sändningar med digital teknik bör kunna hanteras inom ramen för Radio- och TV-verkets behörighet enligt 8 kap. 6 § RTVL att medge undantag från vidare-sändningsskyldigheten. Vi anser däremot att det underliggande EG-rättsliga regelverket inte medger en särskild vidare-sändningsplikt av analoga sändningar i kabelnät som vidare-sänder TV-program både analogt och digitalt.

## Konsekvenser

Den omständigheten att rättighetshavare i framtiden inte längre kommer att avstå från rätten till ersättning enligt upphovsrättslagen för de program som omfattas av sändningsplikten kommer att innebära att nätoperatörerna får ökade kostnader för rättighetsklarering. Med hänsyn till att de aktuella kostnadernas storlek är beroende av förhandlingar mellan parterna är det mycket svårt att göra annat än en grov skattning av dessa. Fördyringen kan dessutom sägas bero mer på rättighetshavarnas ändrade inställning än de förslag som utredningen lägger fram.

De föreslagna ändringarna i radio- och TV-lagen innebär både nya arbetsuppgifter och en utökning av befintliga arbetsuppgifter för Radio- och TV-verket. Uppskattningsvis leder detta till ett ökat resursbehov för verket motsvarande två årsarbetskrafter.

# Summary

## **The task of the Committee**

The Committee has been instructed to analyse and consider the need for amendments principally to the Radio and Television Act (1996:844) (RTVL) and the Television Licence Fees Act (1989:41) and also to propose the statutory amendments resulting from the deliberations.

This interim report deals with the part of the Committee's task that consists of deliberating on what statutory amendments are necessary to ensure that those living in properties connected to cable have access to a basic range of television programmes, even after the cessation of analogue terrestrial broadcasts.

## **Background**

The RTVL, Chapter 8, contains provisions on the obligations of holders of cable television networks to forward certain television programmes to the residents ('must carry'). The network holders are, among other things, under an obligation to carry, in a cable network, certain programmes that are broadcast with the permission of the Government and which are intended to be received in the area without conditions for special payment. The must carry obligation entails a limitation in the network holders' freedom of expression, according to the Swedish constitution, and the right to freely broadcast radio programmes by wire. However, the Fundamental Law on Freedom of Expression (YGL), Chapter 3, Section 1, second paragraph prescribes that such a limitation may be made. According to this provision, an obligation may be prescribed for network holders to provide space for certain programmes to the extent this is necessary, having regard to the public interest in the availability of comprehensive information.

The *Riksdag* (Swedish Parliament) decided on 28 May 2003 that the analogue terrestrial broadcasts should be phased out no later than 1 February 2008 (Government Bill 2002/03:72, Report 2002/03:KU33 and Riksdag Communication 2002/03:196). The discontinuation of analogue television broadcasts will be implemented in stages and commenced at the earliest when the must carry legislation has been adapted to all terrestrial broadcasts being digital.

The substitution of analogue terrestrial broadcasts with digital broadcasts means, among other things, that the range of television broadcasts will be greater and have a different profile than before. Digitalisation and convergence development also entail that it is possible to distribute television broadcasts in wire networks other than traditional cable television networks, for example broadband networks, linked telecommunications networks and electrical networks.

### **Deliberations and proposals**

#### *The must carry obligation shall continue*

The rules on the must carry obligation in cable networks are aimed at ensuring that those who live in a property that is connected to cable have access to the same range of programmes as they would have had if the property had not been connected to a cable network, and thereby alleviate the effects of the actual monopoly on cable broadcasting capacity within a particular area that the network holders have. These rules are justified by a strong public interest in the population throughout Sweden being reached by the range of programmes provided as a public service and which are funded via the television licence fee or which are broadcast under essentially the same conditions as public service. In this way, freedom of expression and freedom of information is promoted. Households are afforded access to a diverse range of programmes that, subject to demands concerning objectivity and impartiality, take into account the needs of different age groups, the interest in reflecting cultural diversity, the needs of disabled persons and other important social interests.

The Committee considers that the underlying reasons for the rules on the must carry obligation in Swedish legislation are still valid and will continue to be so even after the cessation of analogue

terrestrial broadcasts. We consider that the other possibilities for safeguarding access, for those properties connected to cable, to a basic television range following digitalisation of the terrestrial network are inadequate. A statutory requirement for a must carry obligation is justified on the basis of a strong public interest in ensuring that all households have access to a basic range of television programmes and thereby complies with EC law. Our assessment is therefore that the must carry obligation should continue to apply.

### *The scope of the must carry obligation*

The legislation on the must carry obligation regarding cable networks for certain broadcasts from the terrestrial network currently guarantees the access of cable television households to three television programmes that are broadcast by programme undertakings funded by fees, i.e. SVT1, SVT2 and, where available, SVT's digital programme service 24, and at most one television programme that is broadcast by another licence holder, namely TV4. It should be observed here that the Swedish Educational Broadcasting Company (UR) broadcasts within SVT's programme range.

According to the assessment of the Committee, there is no cause to change the main criteria for determining which programmes may come within the ambit of the must carry obligation. It follows, both from Article 31 of the USO Directive and Chapter 3, Section 1, second paragraph YGL, that the must carry obligation is founded on the interest of the public having access to comprehensive information. We consider that the requirements imposed under Chapter 8, Section 1, first paragraph RTVL – whereby must carry channels should be broadcast pursuant to a licence that prescribes impartiality and objectivity together with a diverse programme range, including news – correspond well to the requirements imposed by Article 31 of the USO Directive and Chapter 3, Section 1 YGL. We therefore propose that these requirements should remain in force.

Our starting point is that the must carry obligation should not encompass more frequency space than it does today, but that digitalisation affords scope to extend the number of television programmes that have a must carry status.

As long as SVT organises its range of programmes in accordance with its assignment to produce broadcasts in the public service, the



Committee considers that it is not justified, as regards the must carry obligation, to decide that certain parts of the range are of greater public interest than others. Public interest requires, in the opinion of the Committee, that the entire range of SVT's digital programme services should be covered by the rules concerning the must carry obligation. We therefore propose that SVT's entire range should be subject to the must carry obligation. This also includes UR's programmes, as UR, as indicated above, when exercising its broadcasting rights, shall utilise SVT's broadcasting space.

We also consider that the must carry obligation, even after digitalisation of broadcasts in the terrestrial network, should cover programmes that are broadcast by licence holders that are not funded by means of television licence fees. The broadcasting obligation shall only cover programmes broadcast pursuant to a broadcasting licence that contains requirements on impartiality and objectivity and also a condition on a diverse programme range, including news. Having regard, among other things, to the requirement of proportionality contained in Article 31 of the USO Directive, the must carry obligation should be limited to at most three such simultaneously broadcasted programme services.

The Committee considers that it should be open for everybody to apply for a broadcasting licence, with such conditions as are required to be subject to the must carry obligation. Nothing should prevent the grant of a broadcasting licence with such conditions relating to more than three programme services in addition to SVT's range. A network operator shall, in such a case, not be obliged to carry more than three programmes in addition to SVT's range and should thereby be free to choose which three programme services shall be distributed free of charge in the network.

The broadcasting obligation shall also comprise teletext services and also services in addition to the programme services themselves, provided they have a direct link to television programmes that are covered by the broadcasting obligation. This includes, for example, ancillary services that are aimed at increasing accessibility for disabled persons.

*What forms of distribution should be covered by the must carry obligation?*

The provision concerning the must carry obligation in cable networks shall, in our opinion, be technology neutral. The statutory text should furthermore reflect the fundamental requirements on the must carry obligation that are stipulated in Article 31 of the USO Directive. We therefore propose that Chapter 8, Section 1 RTVL, is amended so that it applies to everybody who owns or otherwise controls an electronic communications network, where the network is used for the transmission of television broadcasts to the public by cable and a significant number of households connected to the network use it as their principal means to receive television broadcasts. The provisions of the fifth paragraph concerning exemptions from the obligation for so-called 'linked telecommunications networks' will consequently become unnecessary and it is proposed that it is repealed.

We consider that, as with the current provision, there should be an obligation on the network operators to fulfil the must carry obligation.

*Compensation issues*

The protection of rights under the Copyright Act (1960:729) entails, in connection with carrying of television programmes by landline, first that the holders of rights (both the programme undertaking and other holders) must consent to the signal/programme being carried by wire, second that the cable operator may be obliged to pay compensation for the carrying. Up to this time, the holders of rights have refrained from requesting compensation for the material subject to copyright that is included in the programme services covered by the must carry obligation. However, the Committee has been informed by Copyswede, which represents the holders of rights on these issues, that it will in the future request compensation under the Copyright Act also for these programme services. This has led to the Committee presenting a proposal to govern the issue of compensation for rights.

We consider that, according to the provisions of the Copyright Act, it is in the first instance the network operators who should bear the costs of the compensation for rights. However, as such a

system may in certain cases entail serious financial consequences, we propose that a provision is introduced into Chapter 8, Section 1 RTVL providing network operators with a right to reasonable compensation from a broadcasting undertaking for compensation costs under the Copyright Act, if the must carry obligation would otherwise be unreasonably burdensome. If the parties cannot agree on the matter, the Radio and TV Authority shall, upon special request, be able to decide on the allocation of the costs.

#### *Transitional provisions*

We propose that it is prescribed, by means of transitional provisions, that older provisions shall apply to areas where terrestrial broadcasts are made with analogue technology. However, the proposed new rules on the distribution of costs for compensation under the Copyright Act should be applied immediately. It should be possible, within the framework of the Radio and TV Authority's powers under Chapter 8, Section 6 RTVL, to grant exemptions from the must carry obligation, to deal with the transitional problems that may arise if, after analogue terrestrial broadcasts in an area have completely ceased, there are still cable networks that are not able to distribute television broadcasts with digital technology. However, we consider that the underlying EC legal system of rules does not allow a special must carry obligation of analogue broadcasts in cable networks that forward television programmes, both analogue and digital.

#### **Consequences**

The fact that holders of rights will in the future no longer refrain from the right to receive compensation under the Copyright Act for the programmes subject to the must carry obligation means that the network operators will incur increased costs for rights clearances. Considering that the amount of the costs in question depends upon negotiations between the parties, it is very difficult to make more than a rough estimate of these costs. The increase in costs may also be said to be due more to the change in attitude of the holders of rights rather than the proposals presented by the Committee.

The proposed amendments to the Radio and Television Act involve both new tasks and an extension of existing tasks for the Radio and TV Authority. It is estimated that this will result in an increased need for resources corresponding to two manpower years.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)

Härigenom föreskrivs i fråga om radio- och TV-lagen (1996:844) dels att 1 kap. 3 §, 8 kap. 1 och 6 §§ samt 13 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1998:1713) om ändring i nämnda lag skall upphöra att gälla.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### **1 kap.**

##### **3 §**

*Lagen gäller för sändningar genom tråd endast om sändningen når fler än 100 bostäder. Vad som föreskrivs i 8 kap. 1 § första stycket om kabeloperatörers skyldigheter gäller dock för sändningar som når fler än tio bostäder.*

*Inga andra bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen än 1 kap. 2 och 3 §§ gäller för sändningar genom tråd som når 100 bostäder eller färre.*

*För sändningar genom kabel som når 100 bostäder eller färre gäller endast 8 kap. 1 § samt i yttrandefrihetsgrundlagen endast 1 kap. 2 och 3 §§.*

## 8 kap.

## 1 §

Var och en som äger eller an-  
nars förfogar över *en anläggning*  
för trådsändning där TV-  
program sänds vidare till allmän-  
heten och varifrån sändningarna  
när fler än tio bostäder skall se  
till att de boende i fastigheter  
som är anslutna till *anläggningen*  
kan ta emot TV-sändningar som  
sker med tillstånd av regeringen  
och som är *avsedda* att tas emot  
i området utan villkor om sär-  
skild betalning. Skyldigheten  
gäller endast för sändningar för  
vilka sändningstillståndet har  
förenats med krav på opartisk-  
het och saklighet samt ett vill-  
kor om ett mångsidigt program-  
utbud där det skall ingå nyheter.

*Sändningarna* skall kunna tas  
emot på ett tillfredsställande  
sätt och utan kostnad för själva  
mottagningen. *Ett program som*  
*har sänts ut enbart med digital*  
*teknik behöver sändas vidare en-*  
*dast om det sänds andra program*  
*i anläggningen med digital tek-*  
*nik. Det behöver då sändas vida-*  
*re endast digitalt.*

Sändningsplikten gäller även  
sändningar som en tillståndsha-  
vare genomför för att uppfylla  
skyldigheten att sända till hela  
landet eller till delar av landet,  
men där sättet att sända inte

Var och en som äger eller an-  
nars förfogar över *ett elektro-*  
*niskt kommunikationsnät som*  
*används för överföring av TV-*  
*sändningar till allmänheten genom*  
*kabel skall, om ett betydande an-*  
*tal hushåll anslutna till nätet an-*  
*vänder det som sitt huvudsakliga*  
*medel för att ta emot TV-sänd-*  
*ningar, se till att de boende i*  
*fastigheter som är anslutna till*  
*nätet kan ta emot TV-sänd-*  
*ningar som sker med tillstånd av*  
*regeringen och som kan tas*  
*emot i området utan villkor om*  
*särskild betalning. Skyldigheten*  
*gäller endast för sändningar för*  
*vilka sändningstillståndet har*  
*förenats med krav på opartisk-*  
*het och saklighet samt ett vill-*  
*kor om ett mångsidigt pro-*  
*gramutbud där det skall ingå*  
*nyheter.*

*TV-sändningar enligt första*  
*stycket* skall kunna tas emot *av*  
*de boende* på ett tillfredsställan-  
de sätt och utan kostnad för  
själva mottagningen.

Sändningsplikten *enligt första*  
*stycket* gäller även sändningar  
som en tillståndshavare genom-  
för för att uppfylla skyldigheten  
att sända till hela landet eller till  
delar av landet, men där sättet

kräver regeringens tillstånd.

*Sändningsplikten* enligt första stycket omfattar *högst tre* samtidigt sända *TV-program* som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiften enligt lagen (1989:41) om TV-avgift och *högst ett TV-program* som sänds av *en annan* tillståndshavare.

*Skyldighet* enligt första stycket gäller *inte* för *en anläggning* där *ett begränsat antal TV-program* förs fram till abonnenterna genom ett kopplat telenät med hjälp av digital teknik.

Sändningsplikten omfattar inte sändningar som sker med stöd av tillstånd till vidareändning enligt 3 kap. 5 §.

att sända inte kräver regeringens tillstånd.

*Sändningsplikten* enligt första stycket omfattar, *under där angivna förutsättningar, samtliga* samtidigt sända *programtjänster* som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiften enligt lagen (1989:41) om TV-avgift och *högst tre samtidigt sända programtjänster* som sänds av annan tillståndshavare. *Sändningsplikten omfattar även text-TV och tjänster som har direkt anknytning till en programtjänst som omfattas av sändningsplikt.*

Sändningsplikten enligt första stycket omfattar inte sändningar som sker med stöd av tillstånd till vidareändning enligt 3 kap. 5 §.

*Om vidareändningsplikten* enligt första stycket medför *kostnader avseende ersättning på grund av avtalslicens som avses i 26 f § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk som är orimligt betungande för den som ansvarar för vidareändningen, har denne rätt till skälig ersättning av tillståndshavare vars sändningar vidareänds.*

## 6 §

Radio- och TV-verket får medge undantag från skyldigheterna enligt 1, 2 och 4 §§ om det finns särskilda skäl till det.

*Radio- och TV-verket får efter ansökan av den som ansvarar för en vidareändring besluta om ersättning enligt 1 § sjätte stycket.*

## 13 kap.

## 2 §

Även följande beslut av Radio- och TV-verket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, nämligen beslut om

1. beteckningar enligt 6 kap. 9 §,
2. förordnande av lokala kabelsändarföretag enligt 8 kap. 2 §,
3. återkallelse av ett sådant förordnande enligt 11 kap. 6 §, och
4. beslut enligt 8 kap. 6 § om undantag från sändningsplikt och skyldighet att tillhandahålla kanal för lokala kabelsändarföretag.

4. beslut enligt 8 kap. 6 § om undantag från sändningsplikt och skyldighet att tillhandahålla kanal för lokala kabelsändarföretag *samt om ersättning.*  
Beslut om återkallelse av ett förordnande som anges i 2 gäller omedelbart, även om det överklagas.

- 
1. Denna lag träder i kraft den
  2. I fråga om elektroniska kommunikationsnät som tar emot TV-sändningar som sker med analog teknik gäller äldre bestämmelser, dock att 8 kap. 1 § sista stycket och 6 § andra stycket samt 13 kap. 2 § första stycket 4 skall tillämpas enligt sin nya lydelse från den dag som anges i punkt 1.



# 1 Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Bakgrunden till uppdraget

I 8 kap. RTVL finns bestämmelser om skyldighet för innehavare av kabel-TV-nät att vidarebefordra vissa TV-program till de boende (must carry). De aktuella nätinnehavarna är skyldiga dels att sända ut vissa program som sänds med tillstånd av regeringen och som är avsedda att tas emot i området utan villkor om särskild betalning, dels att i varje kommun kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av TV-program från ett eller flera lokala kabelsändarföretag.

Vidaresändningsplikten innebär en inskränkning i nätinnehavares grundlagsenliga yttrandefrihet och rätt att fritt sända radioprogram genom tråd. Att en sådan inskränkning får ske följer emellertid av 3 kap. 1 § andra stycket YGL, enligt vilken bestämmelse det får föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Riksdagen har den 28 maj 2003 beslutat att de analoga marksändningarna skall vara avvecklade senast den 1 februari 2008 (prop. 2002/03:72, bet. 2002/03:KU33 och rskr. 2002/03:196). Nedläggningen av de analoga TV-sändningarna skall ske etappvis och påbörjas tidigast när en anpassning av must carry-lagstiftningen har skett till att alla marksändningar är digitala (a. bet. s. 31, jfr även a. prop. s. 18 f.).

Reglerna om vidaresändning av vissa TV-program i kabelnät kommer att påverkas av att de analoga marksändningarna ersätts med digitala sändningar. Förändringen innebär bl.a. att TV-utbudet i det digitala marknätet kommer att vara större och se annorlunda ut än i det analoga. Dessutom uppkommer frågor som Utredningen om elektronisk kommunikation pekade på i sitt delbetänkande *Lag om elektronisk kommunikation* (SOU 2002:60). Där konstaterades att konvergensutvecklingen och digitaliseringen av TV-sändningarna

i marknätet aktualiserar en rad frågeställningar som rör vidare-sändningsskyldigheten, bl.a. för vilket eller vilka nät skyldigheten skall gälla om en bostad är ansluten till flera olika trådnät där TV-program kan sändas vidare till allmänheten, t.ex. ett vanligt kabel-TV-nät och ett fiberbaserat "bredbandsnät". Utredningen föreslog att frågor som rör skyldighet att vidarebefordra TV-program skulle utredas vidare i annat sammanhang där ansvarsfrågor, omfattningen av skyldigheten m.m. analyseras.

## 1.2 Uppdraget

Utredningens direktiv fastställdes ursprungligen genom beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2000 (Dir. 2000:43). Därefter har utredningen meddelats tilläggsdirektiv den 1 februari 2001 (Dir. 2001:11), den 13 mars 2003 (Dir 2003:30), den 21 augusti 2003 (Dir. 2003:100) och den 9 oktober 2003 (Dir. 2003:121). Genom Dir. 2003:30, som bifogas som *bilaga 1*, har utredningen fått i uppdrag att bl.a. överväga vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa att de som bor i kabelanslutna fastigheter har tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program även efter det att de analoga marksändningarna har upphört. Uppdraget medger även att utredaren föreslår andra ändringar med hänsyn till utvecklingen i Sverige eller internationellt, särskilt inom Europeiska unionen. Med hänsyn till det stora antalet olika frågor skall utredaren kunna lämna förslag som innebär mer omfattande ändringar i lagarnas tillämpningsområde, terminologi eller systematik. Uppdraget omfattar dock inte förslag till grundlagsändringar.

I detta betänkande behandlar utredningen endast frågan om vidare-sändningsplikt av ett grundläggande utbud av TV-program. Frågor som gäller vidare-sändning av lokala icke-kommersiella TV-sändningar liksom mer grundläggande frågor om terminologi och systematik i lagstiftningen återkommer vi till senare.

## 1.3 Uppdragets genomförande

Utredningen har hållit en hearing för att få del av de synpunkter som olika berörda företag, organisationer och myndigheter har i de frågor som rör must carry-skyldigheten (se inbjudan och deltagarförteckning i *bilaga 2*).

Utredaren och sekreteraren har dessutom sammanträffat enskilt med företrädare för olika programföretag (Sveriges Television AB, TV4 AB och Kanal 5 AB), kabeloperatörer (com hem ab, Canal Digital Sverige AB och UPC Sverige AB), Teracom AB, MTG Sverige AB, Föreningen Copyswede och Handikappombudsmannen.

I samband med en studieresa till London har utredaren och sekreteraren vid sammanträffanden med dels ansvariga personer på Department of Culture, Media and Sport, dels företrädare för såväl den brittiska motsvarigheten till Post- och Telestyrelsen – Oftel – som för den brittiska gransknings- och tillståndsmyndigheten ITC (Independent Television Commission), fått information om den brittiska lagstiftningen och de resonemang som föregått denna.

Utredningen har under arbetet med detta delbetänkande sammanträtt vid tre tillfällen.

## 2 Gällande rätt

### 2.1 Regeringsformen

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt, 1 kap. 1 § RF. Fri åsiktsbildning förutsätter bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Genom 2 kap. 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. dessa friheter. Yttrandefriheten definieras som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den närmare regleringen av yttrandefriheten finns i tryckfrihetsförordningen såvitt avser tryckta skrifter och yttrandefrihetsgrundlagen såvitt avser friheten att yttra sig genom ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

2 kap. 12 § första stycket RF medger att yttrandefriheten begränsas genom lag i viss närmare angiven utsträckning. En sådan begränsning får enligt andra stycket samma lagrum göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Yttrandefriheten och informationsfriheten får enligt 2 kap. 13 § första stycket RF begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får sådana begränsningar ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Enligt tredje stycket samma lagrum anses meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

I 2 kap. 18 § RF föreskrivs att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det

allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får enligt 2 kap. 20 § RF införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Utgångspunkten för grundlagsbestämmelsen är den s.k. likhetsprincipen som innebär att alla skall ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas på t.ex. kompetens (prop. 1993/94:117 s. 19 ff.).

## **2.2 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna**

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller sedan den 1 januari 1995 som lag här i landet.

Artikel 10 i konventionen slår fast att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Artikeln hindrar inte en stat från att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får enligt andra punkten i artikeln utövandet underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Det första tilläggsprotokollet (d. 20 mars 1952) till konventionen innehåller en artikel som föreskriver skydd för enskilds egendom (artikel 1). Varje fysisk eller juridisk person skall enligt bestämmelsen ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de

förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Andra stycket medger dock en stat rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

## 2.3 Yttrandefrihetsgrundlagen

*Yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde m.m.*

Enligt 1 kap. 1 § första stycket YGL är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Andra stycket samma lagrum anger att yttrandefriheten enligt lagen har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt paragrafens tredje stycke gäller vad som sägs om radioprogram i lagen förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Yttrandefrihetsgrundlagen är alltså tillämplig på alla kända varianter av radio- och trådsändningar oberoende av om de förmedlar yttranden genom ljudradio, television, videotex, telefax eller i andra moderna tekniska format och oberoende av om digital teknik kommer till användning (prop. 1990/91:64 s. 108). Med radioprogram avses innehållet i varje sändning (a. prop. s. 108, jfr. även prop. 1995/96:160 s. 65 f.).

Med tekniska upptagningar avses enligt fjärde stycket samma lagrum upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

Enligt femte stycket i 1 § avses med databas en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

*Om radioprogram*

Yttrandefrihetsgrundlagen är enligt 1 kap. 6 § första stycket tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2003 klargjordes att med sådana sändningar av radioprogram avses även direktsända och inspelade program ur en databas. Direktsändningar via Internet liksom uppspelningar via Internet av tidigare inspelningar som startar på tider som den som sänder bestämmer (webbsändningar) omfattas således av grundlagen och är att betrakta som radioprogram (prop. 2001/02:74 s. 41 f. och 97). Webbsändningar som startar på tider som mottagaren bestämmer kan också omfattas av lagen under förutsättning att kriterierna i den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § är uppfyllda.

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller enligt paragrafens andra stycke vad som i grundlagen föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

Tredje stycket i bestämmelsen ger möjlighet att i lag meddela undantag från bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen i fråga bl.a. om radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Undantag får dock inte avse det som sägs i 1 kap. 2 och 3 §§. Dessa bestämmelser rör meddelarfrihet och förbud mot censur. Enligt 1 kap. 3 § andra stycket RTVL föreskrivs om sådant undantag beträffande sändningar genom tråd som når högst 100 bostäder.

Enligt 1 kap. 3 § första stycket RTVL gäller lagen sändningar som når fler än 100 bostäder, utom såvitt avser reglerna om vidare-sändningsplikt som gäller sändningar som når fler än 10 bostäder. Det innebär att både denna lag och yttrandefrihetsgrundlagen är fullt tillämpliga på sändningar som når fler än 100 bostäder. Beträffande sändningar som når fler än 10 men högst 100 bostäder gäller endast 8 kap. 1 § RTVL om vidare-sändningsplikt och 1 kap. 2 och 3 §§ YGL. Sistnämnda lagrum är tillämpliga också på sändningar som når högst 10 bostäder men då gäller inte radio- och TV-lagen alls.

*Om vidareändring av radioprogram från utlandet*

1 kap. 7 § första stycket YGL föreskriver att i fråga om samtidig och oförändrad vidareändring här i landet av radioprogram som avses i 1 kap. 6 § och som kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige gäller enbart vissa av reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. vad som föreskrivs i 1 kap. 3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät och 3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram i tråd.

I andra stycket samma lagrum finns en särskild föreskrift för det fall riksdagen har godkänt en internationell överenskommelse om radioprogram.

*Databasregeln*

1 kap. 9 § första stycket YGL anger att grundlagens föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, eller
2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1.

Databasregeln omfattar alltså överföringar av lagrad information. Det är allmänheten som skall tillhandahållas upplysningarna och tillhandahållandet skall ske på särskild begäran. En ytterligare förutsättning är att endast den som driver verksamheten kan ändra på innehållet i databasen. Skyddet enligt första stycket gäller endast för vissa aktörer som normalt kan föras samman under begreppet traditionella massmedieföretag (prop. 2001/02:74 s. 31 och s. 97 ff.).



Vad som sägs i bestämmelsens första stycke gäller enligt andra stycket också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. Möjligheten att få grundlagsskydd omfattar endast den som driver verksamhet genom överföringar som utgår från Sverige (a. prop. s. 99). Närmare bestämmelser om vad som gäller för utgivningsbevis finns i andra till fjärde stycket.

Av femte stycket framgår att varje databas skall ha ett namn. Motivet till detta krav är att det måste gå att identifiera databasen om det är aktuellt att ingripa mot innehållet (a. prop. s. 100).

### *Principen om etableringsfrihet*

Den grundläggande principen i yttrandefrihetsgrundlagen om etableringsfrihet för trådsändning av radioprogram slås fast i 3 kap. 1 § första stycket. Där stadgas att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd. Enligt andra stycket hindrar inte den frihet som följer av första stycket att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om bl.a. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Inskränkningar i etableringsfriheten får också under vissa förutsättningar göras för att öka konkurrensen i trådnäten, för stärkt abonnentinflytande och för att stoppa sändningen av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 2 § YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Det allmänna skall enligt andra stycket samma lagrum eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Enligt tredje stycket skall det finnas möjlighet för sammanslutningar att få tillstånd att sända ljudradioprogram i lokala radiosändningar i den utsträckning som tillgängliga radiofrekvenser medger. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag.

I fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 3 kap. 1 och 2 §§ YGL gäller enligt 3 § samma grundlag vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra – femte styckena och 13 § RF.

## 2.4 Radio- och TV-lagen

### *Inledning*

Bestämmelser om vidareändningar i kabelnät infördes i svensk rätt den 1 januari 1986 då den första permanenta kabellagstiftningen – lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar – trädde i kraft. Förslaget motiverades med att var och en som är ansluten till ett kabelnät skall kunna ta in de rundradioprogram som sänds från markstationer och som är avsedda att tas emot på orten med normal antennutrustning (prop. 1985/85:199 s. 38 f.).

Sedan den 1 januari 1996 finns bestämmelserna om vidareändningsskyldighet i kabelnät i 8 kap. RTVL. Enligt 8 kap. 1 § skall var och en som äger eller annars förfogar över en anläggning för trådsändning där TV-program sänds vidare till allmänheten och varifrån sändningarna når fler än tio bostäder se till att de boende i fastigheter som är anslutna till anläggningen kan ta emot TV-sändningar som sker med tillstånd av regeringen och som är avsedda att tas emot i området utan villkor om särskild betalning. Skyldigheten gäller endast för sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter.

8 kap. RTVL innehåller även bestämmelser om lokala kabelsändarföretag. Som tidigare nämnts kommer vi att redovisa våra överväganden i den del av uppdraget som avser lokala icke-kommersiella TV-sändningar i ett senare betänkande.

### *Varför en sändningsplikt?*

I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen i radio- och TV-lagen anförde regeringen att den ansåg att marksänd television i princip skall kunna tas emot med enkel utrustning av alla i det område som sändningarna riktar sig till. De som bor i en kabelansluten fastighet är emellertid i praktiken hänvisade till de program som kabelföretagen sänder ut. De kan inte välja ett annat kabelföretag och har oftast inte heller möjlighet att ordna tillfredsställande mottagning på egen hand. Mot bakgrund av den typiskt sett mycket svaga ställning som de boende i kabelanslutna fastigheter har gentemot kabelföretagen menade regeringen att det fanns behov av en lagstiftning som säkerställer att de får tillgång till

samma programutbud som de skulle ha haft om de inte hade bott i en kabelansluten fastighet (prop. 1995/96:160 s. 124 f.).

I förarbetena till den senaste ändringen i 8 kap. 1 § RTVL utvecklades motiven för vidaresändningsskyldigheten ytterligare. Där betonades att marksändningar är en mycket effektiv metod för att på ett enkelt sätt samtidigt nå många människor med nyheter, information eller underhållning. Vidare framhölls att marksändningarna når alla inom täckningsområdet utan krav på fasta installationer eller dyr och komplicerad utrustning. Eftersom utrymmet i radiospektrum är en begränsad och värdefull resurs måste det ställas särskilda villkor för dem som ges tillstånd att utnyttja sändningsutrymmet. Därför ställs det krav på de programföretag som sänder program med must carry-status – SVT och TV4 – beträffande bl.a. opartiskhet, saklighet och ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter. Syftet med dessa bestämmelser är att alla som bor i Sverige skall ha rimlig tillgång till ett omväxlande programutbud (prop. 1997/98:184 s. 61).

#### *Kablnätets storlek*

En förutsättning för att vidaresändningsskyldighet skall föreligga är att sändningarna i nätet når fler än tio bostäder. Av ordet ”bostäder” följer att sändningar till t.ex. sjukhus, hotell, sportanläggningar, arbetsplatser, varuhus och liknande inte skall inräknas (jfr. prop. 1995/96:160 s. 183).

#### *Vem är ansvarig?*

Vidaresändningsplikten åvilar ”var och en som äger eller annars förfogar över en anläggning för trådsändning”. Enligt den ursprungliga kabellagstiftningen, som ställde upp krav på tillstånd för bedrivande av kabelsändningar, åvilade skyldigheten att vidaresända SVT:s (och SR:s) program tillståndshavaren (11 § lagen om lokala kabelsändningar). Tillstånd till kabelsändningar kunde bara ges till nätinnehavare och lokala kabelsändarföretag (6 § nämnda lag). I specialmotiveringen till lagen (prop. 1984/85:199 s. 62 f.) konstaterades att ett kabelnät kan bestå av olika delar med skilda ägare, varför en ansökan av en nätinnehavare därmed ofta kommer att avse både nätdelar som han äger och nätdelar som han genom avtal

skaffat sig rätt att utnyttja för sändningar. Regeringen ansåg att det framstod som naturligt att av olika nätägare det blev den som förfogade över sändarutrustningen som gjorde ansökan. Dessförinnan skulle sökanden ha samrått med dem som berördes av sändningarna. I allmänmotiveringen till lagen (a. prop. s. 31) klargjordes att förpliktelserna som åvilar nätinnehavaren gäller för nätet som helhet. Vad som i det enskilda fallet blir ett kabelnät enligt lagen om lokala kabelsändningar kommer, uttalade departementschefen, att grundas på vilka ortsnät och fastighetsnät som omfattas av nätinnehavarens ansökan om tillstånd.

Radiolagsutredningen övervägde i sitt slutbetänkande *Ny lagstiftning om Radio och TV* (SOU 1994:105), som låg till grund för radio- och TV-lagen, att överflytta ansvaret för sändningsplikten till fastighetsägarna. Utredningen fann dock att nackdelarna med en sådan överflyttning övervägde fördelarna och stannade därför vid att föreslå att must carry-skyldigheten även i fortsättningen skulle åvila den som äger eller annars förfogar över kabelnätet, dvs. kabelföretagen. I propositionen till lagen (prop. 1995/96:160) behandlas frågan inte särskilt men det kan utläsas att plikten förutsätts åvila kabelföretagen. Den nuvarande bestämmelsen innebär således att sändningsplikten åvilar nätoperatörerna oavsett om dessa är nätägare eller inte.

#### *Vidaresändningsskyldighetens omfattning*

Skyldigheten gäller endast för sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter. Från början gällde vidaresändningsskyldigheten ”radioprogram som sänds med stöd av 5 § första stycket radiolagen” (11 § lagen om lokala kabelsändningar). Detta innebar i praktiken – såvitt gäller TV – SVT:s två kanaler (prop. 1995/96:160 s. 125). När lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten till följd av införandet av yttrandefrihetsgrundlagen ersatte lagen om lokala kabelsändningar bibehölls kriteriet för sändningspliktens omfattning.

När sändningarna av TV4 som den första kommersiella kanalen i marknätet startade, kom även denna programtjänst att omfattas av vidaresändningsplikten. Regeringen ansåg att ansvaret för att de samlade TV-sändningarna över marknätet skall fungera i allmänhetens tjänst skulle komma att vara delat mellan SVT och reklam-

TV-företaget. Det företag som bedriver reklamfinansierade sändningar med stöd av 5 § första stycket radiolagen skulle sålunda komma att ikläda sig omfattande skyldigheter i fråga om bl.a. programutbud av god kvalitet, att låta händelser och skeenden i olika delar av landet speglas i programverksamheten samt att låta sändarnätet byggas ut snabbt med inriktning på att programmen skall kunna tas emot i alla bebodda delar av landet. Därför ansåg regeringen att de resonemang som förts vid tillkomsten av yttrandefrihetsgrundlagen om etersändningar som sker med stöd av radiolagen fick uppenbart anses ha full relevans för den planerade marksända reklamkanalen. Slutsatsen blev att kanalen i fråga inte kunde särbehandlas såvitt avsåg vidareändningsplikten (prop. 1991/92:53 s. 37).

När radio- och TV-lagen trädde i kraft ändrades bestämmelsens ordalydelse så att den numera slår fast att sändningsplikten endast omfattar sändningar som sker med tillstånd av regeringen och som är avsedda att tas emot i området utan villkor om särskild betalning. Ändringen fick inte någon praktisk betydelse utan det var fortfarande SVT:s båda kanaler och TV4 som omfattades av sändningsplikten. Någon begränsning i fråga om hur många kanaler som skulle kunna omfattas av förmedlingsplikt fanns inte vilket innebar att nya programtjänster som uppfyllde kraven automatiskt skulle få must carry-status (jfr prop. 1995/96:160 s. 183).

Inför starten av sändningarna i det digitala marknätet infördes emellertid kriterier som kom att begränsa antalet kanaler som omfattas av vidareändningsplikten. En oförändrad lagstiftning i detta hänseende hade inneburit en skyldighet för nättinnehavarna att vidareända samtliga digitala programtjänster i analog form till samtliga boende (jfr. prop. 1997/98:184 s. 62). För att utestänga program som inte avses med bestämmelsen i 3 kap. 1 § andra stycket YGL om allmänhetens behov av tillgång till allsidig upplysning från att omfattas av sändningsplikt ändrades 8 kap. 1 § RTVL så, att skyldigheten endast gäller för sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter (prop. 1997/98:184 s. 63). Dessutom begränsades antalet program som omfattas av vidareändningsplikt (se nedan).

En särskild fråga är om vidareändningsskyldigheten även omfattar s.k. tilläggstjänster som erbjuds i samband med digitala TV-sändningar. I förarbetena till den senaste ändringen av bestämmelsen uttalade regeringen att skyldigheten förutom ljud och bild

bör omfatta sådan tilläggsinformation som har direkt anknytning till programmen (a. prop. s. 64).

Eftersom plikten endast gäller för program som är avsedda att tas emot i området utan villkor om särskild betalning omfattar den inte regionala program i en annan region än den för vilken de är avsedda och inte heller s.k. betal-TV-sändningar (jfr. prop. 1997/98:184 s. 74).

#### *Hur skall vidareändringen ske?*

Enligt 8 kap. 1 § andra stycket RTVL skall sändningar som omfattas av vidareändringsplikt kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen. Detta innebär att det ställs vissa krav på sändningens kvalitet. Distributionen behöver dock inte ske i kabelnätet. Om en centralantennanläggning finns tillgänglig vid sidan av kabelnätet är det tillåtet att använda denna för att distribuera programmen i fråga (prop. 1995/96:160 s. 183). Likaså torde, om det säkert kan fastställas att alla boende har möjlighet att ta emot de marksända programmen med enkla inomhusantennor eller motsvarande, syftet med bestämmelsen vara uppfyllt utan att kabel-TV-företaget behöver vidareända programmen (jfr. prop. 1997/98:184 s. 63).

Kravet att sändningar som omfattas av sändningsplikt skall kunna tas emot utan kostnad för själva mottagningen medför att en kabeloperatör inte får ta betalt av hushållen för de program som omfattas av must carry-skyldighet. Enligt praxis får operatören dock ta ut en ersättning för service- och underhållskostnader av nätet under förutsättning att denna är rimlig (jfr Kabelnämndens beslut 1992-11-20 i ärende 103/92 m.fl., jfr även bet. 1991/92:KU19 s. 12).

#### *Vidareändring av digitala program*

Av 8 kap. 1 § andra stycket RTVL framgår att ett program som har sänts ut enbart med digital teknik behöver sändas vidare endast om det sänds andra program i anläggningen med digital teknik. Det behöver då sändas vidare endast digitalt. En nätinnehavare är alltså inte skyldig att sända ut ett sådant program i analog form, även om inte alla som är anslutna till kabelnätet har möjlighet att ta emot programmen digitalt. Däremot skall alla som kan ta emot digitala

sändningar kunna ta emot programmet utan kostnad. Nätinnehavaren har möjlighet att välja den sändningsteknik som är mest lämplig utifrån den teknik som används i kabelanläggningen. Om nätinnehavaren har försett samtliga anslutna hushåll med set-top-box som möjliggör mottagning av digitala sändningar kan de programtjänster som omfattas av must carry-skyldigheten sändas enbart digitalt. Förutsättningen för detta är naturligtvis att alla boende kan ta emot de aktuella programmen utan kostnad (prop. 1997/98:184 s. 74).

*Plikten omfattar även vissa tillståndsfria sändningar*

I 8 kap. 1 § tredje stycket RTVL föreskrivs att sändningsplikten gäller även sändningar som en tillståndshavare genomför för att uppfylla skyldigheten att sända till hela landet eller till delar av landet, men där sättet att sända inte kräver regeringens tillstånd. Härmed avses t.ex. de – tillståndsfria – satellitsändningar som TV4 för närvarande bedriver för att uppfylla kravet i sändningstillståndet att nå hela befolkningen (prop. 1995/96:160 s. 183).

*Ett begränsat antal TV-program*

I 8 kap. 1 § fjärde stycket RTVL slås fast att sändningsplikten enligt första stycket omfattar högst tre samtidigt sända TV-program som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiften enligt lagen (1989:41) om TV-avgift och högst ett TV-program som sänds av en annan tillståndshavare. Denna begränsning infördes i samband med att de digitala sändningarna i marknätet skulle påbörjas. Samtidigt infördes den ovan nämnda begränsningen att sändningsplikten är knuten till att sändningarna sker med stöd av ett sändningstillstånd som ställer krav på opartiskhet, saklighet och ett mångsidigt programutbud etc. Skälen härför var dels att kabel-TV-företagen skulle kunna bedöma omfattningen av sina framtida förpliktelser, dels att regeringen ville utesluta att program som inte avses med bestämmelsen i 3 kap. 1 § andra stycket YGL om allmänhetens behov av tillgång till allsidig upplysning skulle omfattas av sändningsplikt (prop. 1997/98:184 s. 63).

Fjärde stycket i 8 kap. 1 § RTVL måste läsas tillsammans med tredje punkten i övergångsbestämmelserna till den lag (1998:1713) genom vilken ovannämnda begränsning infördes. Där föreskrivs att de sändningar som enligt 8 kap. 1 § första stycket i dess äldre lydelse skall sändas vidare i kabelnät den 1 januari 1998 skall sändas vidare enligt de nya föreskrifterna så länge de villkor som anges i 8 kap. 1 § första stycket i dess nya lydelse är uppfyllda. Detta innebär att nätinnehavarna inte kan utesluta ett sådant program till förmån för ett annat program. Så länge de tillståndsvillkor som gäller för SVT1, SVT2 och TV4 fortfarande är i kraft kommer därför sändningsplikten att gälla så länge villkoren inte ändras i berört hänseende (prop. 1997/98:184 s. 76). Regeringen ansåg nämligen att det inte borde komma i fråga att publiken skulle förlora tillgången till ett program som har omfattats av sändningsplikt enligt nuvarande regler, om inte tillståndsvillkoren förändras så att kraven på opartiskhet, saklighet och skyldighet att meddela nyheter upphör (a. prop. s. 64).

#### *Undantag för s.k. kopplade telenät*

Enligt 8 kap. 1 § femte stycket RTVL gäller skyldigheten enligt första stycket inte för en anläggning där ett begränsat antal TV-program förs fram till abonnenterna genom ett kopplat telenät med hjälp av digital teknik. Härigenom undantas t.ex. anläggningar där abonnenter ges tillgång till TV-program genom att vara anslutna till ett kopplat telenät med hjälp av s.k. ADSL-teknik från must carry-skyldigheten. Motivet till denna bestämmelse är bl.a. att antalet TV-program som kan distribueras i kopplade telenät jämfört med kabelnät är begränsat (prop. 1997/98:184 s. 74). I förarbetena uttalades vidare att det fick förutsättas att såväl de hushåll som abonnenter på TV-överföringar via telenätet som de som inte gör det har tillgång till TV-program även på annat sätt, varför det inte torde finnas något behov att säkerställa att vissa TV-program kunde erhållas just via telenätet. Regeringen framhöll också att det inte vid den tidpunkten var möjligt att bedöma om den nya distributions-tekniken främst skulle komma att användas för distribution av TV-program eller om andra tjänster skulle komma att överväga (a. prop. s. 65).



*Undantag från sändningsplikten m.m.*

I 8 kap. 1 § sista stycket RTVL klargörs att sändningsplikten inte omfattar sändningar som sker med stöd av tillstånd till vidare-sändning enligt 3 kap. 5 §.

Enligt 8 kap. 3 § RTVL gäller vad som sägs i 1 och 2 §§ inte om vidare-sändningarna i anläggningen endast avser TV-program från sändare på jordytan på lägre frekvens än 3 gigahertz.

I kapitlets 6 § finns en regel om att Radio- och TV-verket får medge undantag från skyldigheterna enligt 1, 2 och 4 §§ om det finns särskilda skäl till det. En motsvarande bestämmelse fanns redan i lagen om kabelsändningar till allmänheten. I motiven till den regeln uttalades att den kunde tillämpas t.ex. om en ny kanal tillkommer eller i förhållande till innehavare av nät med få kanaler eller av mindre omfattning (prop. 1991/92:53 s. 56). Eftersom det numera finns en begränsning av antalet kanaler som kan omfattas av sändningsplikten torde undantagsmöjligheten främst kunna komma i fråga för innehavare av nät med liten kapacitet.

Enligt 10 kap. 9 § första stycket p. 3 och andra stycket andra meningen RTVL får Radio- och TV-verket förelägga bl.a. den som åsidosätter bestämmelserna om sändningsplikt (8 kap. 1 §) att följa bestämmelserna. Ett föreläggande får förenas med vite.

13 kap. 3 § RTVL innehåller en bestämmelse om att beslut av Radio- och TV-verket om förelägganden som har förenats med vite enligt – såvitt nu är av intresse – 10 kap. 9 § första stycket p. 3 får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Av 13 kap. 2 § RTVL följer att även beslut av Radio- och TV-verket enligt 8 kap. 6 § om bl.a. undantag från sändningsplikt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Att det skall vara möjligt att påkalla domstolsprövning av beslut som rör rätten att sända radioprogram framgår av 3 kap. 5 § YGL.

## **2.5 Direktivet om samhällsomfattande tjänster (USO-direktivet) och övrig EG-rättslig reglering**

Inom EU antogs 2002 ett moderniserat regelverk på området för elektroniska kommunikationer. Regelverket omfattar fem harmoniseringsdirektiv, bestående av ett ramdirektiv och fyra särdirektiv, samt ett beslut om radiospektrumpolitik inom gemenskapen. Därtill har kommissionen beslutat ett direktiv om konkurrens på

marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Regelverket har i stora delar genomförts i svensk rätt genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Must carry-skyldigheten behandlas i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (USO-direktivet).

Där sägs i artikel 31, första punkten, att företag som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion och som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät som används för distribution av radio- och TV-sändningar till allmänheten, där ett betydande antal slutanvändare av sådana nät använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och TV-sändningar, får av medlemsstaterna åläggas skälig sändningsplikt ("must carry") för överföring av vissa angivna kanaler och tjänster för radio- och televisionssändningar. Sådana skyldigheter skall endast införas när det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda mål som avser allmänintresset, och de skall vara proportionerliga och öppna för insyn. Skyldigheterna skall ses över regelbundet. I andra punkten föreskrivs att varken nyssnämnda punkt 1 eller artikel 3.2 i tillträdesdirektivet (direktiv 2002/19/EG) skall påverka medlemsstaternas förmåga att bestämma lämplig ersättning, om sådan utgår, med avseende på åtgärder som vidtas i enlighet med denna artikel, medan de också skall garantera att det under liknande förhållanden inte förekommer någon diskriminerande behandling av företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät. Om ersättning utgår, skall medlemsstaterna säkerställa att den tillämpas på ett proportionellt och öppet sätt.

I förarbetena till lagen om elektronisk kommunikation bedömde regeringen att de svenska reglerna om sändningsplikt i radio- och TV-lagen kunde behållas med hänsyn till EG-regelverket för elektronisk kommunikation men att vissa frågor i samband med vidaresändningsplikten borde ses över (prop. 2002/03:110 s. 311).

Som framgår av ordalydelsen är bestämmelsen i USO-direktivet artikel 31 om vidaresändningsplikt teknikneutral. Användandet av andra nät för TV-distribution än de traditionella, dvs. kabel-, satellit- och terrestra nät, är emellertid än så länge begränsat inom EU. En utvidgning av sändningsplikten till att omfatta samtliga sådana nät där det förekommer TV-sändningar, exempelvis UMTS och xDSL-nät, har ansetts oproportionerligt på nuvarande tekniska och marknadsmässiga utvecklingsstadium. Mot den bakgrunden

har det ställts som villkor för vidareändningsplikt att ett betydande antal slutanvändare använder nätet som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och TV-sändningar. Detta vidareutvecklas i de inledande skälen under punkterna 43 och 44. Där sägs följande.

(43) Medlemsstaterna ålägger nu nät för distribution av radio- eller TV-sändningar till allmänheten vissa skyldigheter om sändningsplikt ("must carry"). Medlemsstaterna bör ha möjlighet att fastställa proportionella skyldigheter för företag som omfattas av deras jurisdiktion med hänsyn till berättigad allmän ordning men sådana skyldigheter bör dock endast införas om de är nödvändiga för att uppfylla de mål som avser allmänintresset som medlemsstaterna klart fastställt i enlighet med gemenskapslagstiftningen och de bör vara proportionella, öppet redovisade och ses över regelbundet. Den sändningsplikt ("must carry") som kan åläggas av medlemsstaterna bör vara rimlig, det vill säga att den bör vara proportionell och öppet redovisad mot bakgrund av klart fastställda mål som avser allmänintresset och kan, där så är lämpligt, förenas med en bestämmelse om proportionell ersättning. Sådan sändningsplikt ("must carry") kan omfatta överföring av tjänster som är särskilt utformade för att användare med funktionshinder skall kunna få lämplig tillgång till dem.

(44) Nät som används för distribution av radio- eller tv-sändningar till allmänheten inbegriper kabelnät samt nät för satellitsändningar och markburna sändningar. De kan också inbegripa andra nät i den mån ett betydande antal slutanvändare huvudsakligen använder sådana nät för att ta emot radio- och tv-sändningar.

Artikel 31 tar, i linje med resten av EG-regelverket, inte sikte på innehållet i de levererade tjänsterna. Typiska innehållsfrågor som inte faller in under direktiven (eller lagen om elektronisk kommunikation för den delen) är exempelvis vilka programtjänster som skall omfattas av sändningsplikt och innehållet i elektroniska programguider (EPG).

Det innebär emellertid inte att innehållsfrågor helt saknar betydelse i sammanhanget. Sålunda framhålls i ramdirektivet, som innehåller grundläggande formella bestämmelser för tillämpningen av övriga aktuella direktiv, artikel 1 punkt 3 att varken det direktivet eller särdirektiven påverkar de åtgärder som i enlighet med gemenskapslagstiftningen vidtagits på gemenskapsnivå eller nationell nivå för att arbeta för mål som avser allmänintresset, särskilt när det gäller reglering av innehåll och audiovisuell politik.

I skälen, punkt (5), förtydligas detta ytterligare på följande sätt.

Det är nödvändigt att särskilja regleringen av överföringen från regleringen av innehållet. Innehållet i tjänster som tillhandahålls via elektroniska kommunikationsnät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster, till exempel sändningsinnehåll, finansiella tjänster och vissa tjänster som hör till informationssamhället, omfattas därför inte av detta regelverk och påverkar därför inte åtgärder som vidtas på gemenskapsnivå eller nationell nivå vad avser sådana tjänster, i enlighet med gemenskapslagstiftningen, för att främja kulturell eller språklig mångfald och för att säkerställa att mediemångfalden bevaras. --- Att det görs åtskillnad mellan reglering av överföring och reglering av innehåll hindrar inte att man tar hänsyn till sambanden mellan dem, särskilt för att garantera mediemångfald, kulturell mångfald och konsumentskydd.

Sändningsplikt får enligt USO-direktivet artikel 31 införas för ”överföring av vissa angivna kanaler och tjänster för radio- och televisionssändningar”. Begreppet tjänster kan innefatta t.ex. text-TV och tjänster inrättade för att möjliggöra lämplig tillgång för funktionshindrade. Som tidigare påpekats är däremot frågan om vilka kanaler som skall omfattas av sändningsplikt en innehållsfråga som inte regleras av direktivet. Inte heller avser denna artikel att ge innehållsleverantörer tillträde till s.k. tillhörande faciliteter (jfr 7 § lagen om elektronisk kommunikation ”tillhörande installation”). Dessa definieras i ramdirektivet, artikel 2e, som ”de faciliteter i samband med ett elektroniskt kommunikationsnät och/eller en elektronisk kommunikationstjänst som möjliggör och/eller stöder tillhandahållande av tjänster via det nätet och/eller den tjänsten. Den inbegriper system för villkorad tillgång och elektroniska programguider (EPG).”

Tillgång till sådana faciliteter omfattas i stället av artiklarna 5 och 6 i tillträdesdirektivet. Av artikel 5 1 b) framgår således att de nationella regleringsmyndigheterna skall, i den utsträckning som är nödvändig för att garantera slutanvändarnas tillgång till digitala radio- och televisionssändningstjänster som angetts av medlemsstaten, kunna införa skyldigheter för operatörer att tillhandahålla tillträde till gränssnitt för tillämpningsprogram (API) och elektroniska programguider (EPG) på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Artikel 6 innehåller särskilda krav på system med villkorad tillgång och andra faciliteter.

Artikel 31 i USO-direktivet föreskriver att regler om sändningsplikt får ”endast införas när det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda mål som avser allmänintresset”. Sådana mål innefattar normalt ställningstaganden kopplade till mångfald eller kulturell

pluralism. Reglerna är inte i sig begränsade till programtjänster från statsägda företag. Också kommersiella programtjänster kan omfattas av vidareändningsplikt. Målen måste emellertid överensstämma med gemenskapsrätten. Enligt EG-domstolens praxis är ekonomiska överväganden inte att betrakta som mål avseende allmänintresset (se t.ex. C-211/91, *Commission v Belgium* [1992], ECR I – 6757).

Kravet på proportionalitet innebär att de olägenheter som vidareändningsplikten kan innebära för en nätinnehavare måste vägas upp av de intressen som motiverar en sådan plikt. Frågan om vilka kanaler och tjänster som skall omfattas av sändningsplikt regleras som tidigare sagts inte av artikel 31 men om ett stort antal kanaler och tjänster omfattas kan sändningsplikten begränsa kapaciteten i en utsträckning som kan framstå som oproportionerlig.

Medlemsstaterna är inte skyldiga att föreskriva att nätoperatörerna skall ha rätt till ersättning för distributionen av must carry-kanalerna och tjänsterna. Om det emellertid finns bestämmelser om rätt till sådan ersättning måste medlemsstaten säkerställa likabehandling av nätoperatörerna. Det kan inte uteslutas att de allmänna kriterierna i artikel 31 dessutom i särskilda fall kan innebära att någon form av ersättning bör utgå för att vidareändningsskyldigheten skall anses proportionerlig eller rimlig. Under alla omständigheter måste regler om sändningsplikt vara förenliga med gemenskapsrätten, inklusive reglerna om statligt stöd i de fall de är tillämpliga.

## 3 Internationell utblick

### 3.1 Inledning

I detta kapitel ges en översikt över must carry-regleringen i våra nordiska grannländer och i Storbritannien. I dessa länder har lagstiftningen på området för elektroniska kommunikationer harmoniserats med EU:s direktiv.

En sammanställning över must carry-regler inom övriga EU finns i rapporten *An inventory of EU 'must-carry' regulations – a report to the European Commission, Information Society Directorate, February 2001*. Bland dessa länder är det såvitt utredningen känner till endast Irland, Italien och Österrike som har genomfört EU:s nya regelverk om elektroniska kommunikationer i sin lagstiftning.

### 3.2 Finland

I Finland är ca 40 procent av hushållen anslutna till kabel-TV-nät. Bestämmelser om vidareändningsskyldighet har tidigare funnits i 42 § lagen om televisions- och radioverksamhet (nr 744/1998 i dess lydelse enligt lag 490/2002). I samband med införlivandet av EU:s nya regelverk för elektroniska kommunikationer i kommunikationsmarknadslagen (23.5.2003/393), vilken har trätt i kraft den 25 juli 2003, har den tidigare regeln upphävts och i stället har en ny bestämmelse om sändningsplikt införts i 134 § kommunikationsmarknadslagen (KML).

Enligt nämnda bestämmelse är teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät skyldiga att i nätet utan ersättning distribuera ett visst närmare angivet programutbud. Förmedlingsplikten gäller sålunda inte för andra nät än kabel-TV-nät. I propositionen anfördes dock att det finns skäl att granska grunderna för distributionsskyldigheten på nytt när alternativa mottagningsmöjligheter – som t.ex. bredbandsanslutning – har utvecklats ytterligare.

De program som omfattas av sändningsplikt kan delas in i två grupper. Den första gruppen utgörs av det TV- och radioprogramutbud som omfattas av den allmännyttiga verksamheten och som inom gränserna för den kapacitet som har anvisats Rundradion Ab i enlighet med radiolagen fritt kan tas emot i den kommun där nätet är beläget. Rundradion Ab sänder för närvarande två programtjänster – TV1 och TV2 – analogt och tre – YLE 24, YLE Teema och FST-D – digitalt. Till den andra gruppen av programtjänster som omfattas av sändningsplikt hör TV- och radioprogram som tillhandahålls i den kommun där nätet är beläget med stöd av en riksomfattande programkoncession enligt lagen om televisions- och radioverksamhet. I dagsläget är det två programtjänster som sänds med stöd av en sådan riksomfattande programkoncession, MTV3 och Nelonen. När det gäller de kommersiella programföretagen uppställs inget krav på att deras sändningar skall vara fritt tillgängliga för hushållen i marknätet. Det betyder att även betal-TV-kanaler kan omfattas av sändningsplikten.

Utöver programmen omfattas även vissa tjänster av vidare-sändningsplikten. När det gäller programutbudet som sänds fritt av Rundradion Ab omfattas special- och tilläggstjänster som ansluter sig till det angivna programutbudet och som kan tas emot avgiftsfritt. Med specialtjänster avses exempelvis tjänster med vars hjälp funktionshindrade kan se eller lyssna på program. Tilläggstjänster är bl.a. supertext-TV eller tjänster med hjälp av vilka man ger t.ex. ytterligare information om ett visst program. Vidaresändningsplikten gäller emellertid inte för returkanalen i digitala nät. I fråga om programutbudet från andra programföretag än Rundradion Ab omfattas förutom programmen som sådana även material som redigerats för ett program som ingår i detta programutbud, reklam som anknyter till programutbudet och andra motsvarande tjänster som hör till programutbudet. I propositionens detaljmotivering anges som exempel härpå textningar, olika tjänster för funktionshindrade och teleköpsändningar. Vidare anges att som tillhörande programutbud skall anses sådana tjänster som innehåller material som redigerats för ett visst program och att enbart en länk till material som framställts för något annat ändamål inte gör materialet till en del av programutbudet (RP 112/2002 rd s. 206).

I 134 § fjärde stycket KML föreskrivs att de program och därtill knutna tjänster som omfattas av sändningsplikten skall tillhandahållas användaren avgiftsfritt. Av andra meningen i detta stycke

framgår dock att kabelföretaget får kräva en skälig avgift av sina användare för upprätthållande av nätet.

Propositionen till kommunikationsmarknadslagen (RP 112/2002 rd) innehöll ett lagförslag som innebar att kabelföretagen skulle kunna ta ut en kostnadsorienterad avgift för de kommersiellt finansierade programföretagens program och tjänster. Grundlagsutskottet ansåg emellertid att det inte fanns någon konstitutionell grund för att skilja mellan sändningsplikten för Rundradion Ab å ena sidan och kommersiella programtjänster å andra sidan. Trafikutskottet stannade därför vid att hela programutbudet som omfattas av sändningsplikten skall vara avgiftsfritt för mottagarna.

Distributionsskyldigheten gäller både det analoga och det digitala programutbudet. I ett kabelnät som är digitaliserat måste såväl de analoga som de digitala programmen vidareändas. De som tillhandahåller nättjänster är dock inte skyldiga att digitalisera nätet för att kunna uppfylla förmedlingsskyldigheten. I praktiken blir distributionsskyldigheten därför tillämplig på digitala programutbud i den takt nätet digitaliseras.

I 134 § tredje stycket KML finns en undantagsbestämmelse som innebär att teleföretaget inte behöver uppfylla sändningsplikten om kabel-TV-nätets överföringskapacitet behövs för företagets egen TV- eller radioverksamhet eller om det behövs för detta ändamål med tanke på företagets eget rimliga framtida behov.

Nämnda lagrumms sista stycke innehåller en bestämmelse om att det programutbud och de tjänster som avses i paragrafens första stycke skall tillhandahållas användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen. Ett kabelföretag får således inte omvandla en digitalt utsänd signal till analog form (RP 112/2002 rd s. 208).

Den nya bestämmelsen om vidareändningsplikt gäller endast fram till den 31 december 2007 (139 § KML). I motiven till bestämmelsen angavs anledningen till detta vara att det ger en möjlighet att följa upp hur lagstiftningen fungerar och vilka effekter den har. Som ytterligare argument för denna tidsbegränsning anfördes att tolkningen av EU-direktiven hinner ta slutgiltigare former under tiden samt att art. 31 i USO-direktivet kräver att must carry-skyldigheter ses över regelbundet (se bl.a. TrUB 26/2002 rd s. 9 och 17).



### 3.3 Danmark

Must carry-reglerna återfinns i 5–9 §§ loven (nr 1052 af 17/12 2002) om radio- og fjernsynsvirksomhed. I 6 § stadgas att det åligger ägare av kabelnät att se till att det i anläggningen sker en vidareändring av vissa TV- och radioprogram. I dag omfattar förpliktelsen de program som sänds med radioutrustning av Danmarks Radio (DR), TV 2/DANMARK A/S (TV 2) och de regionala TV 2-verksamheter som är avsedda att tas emot i det aktuella området, samt programmen på den femte radiokanalen i områden där denna kan tas emot med antenn. När det gäller kabelnät med en kapacitet att sända mer än åtta kanaler skall dessutom en kanal ställas till förfogande för lokala TV-program. Digitala program från DR och TV 2 skall endast vidareändras om det sänds andra digitala program i anläggningen.

Motivet för vidareändringsplikten är i korthet att tillförsäkra hela befolkningen tillgång till de radio- och TV-program som kulturpolitiskt anses vara viktiga, häribland de program som är avgiftsfinansierade.

DR och de regionala TV 2-verksamheterna utövar public service-verksamhet enligt vissa regler i loven om radio- og fjernsynsvirksomhed. Om kulturministern lämnar tillstånd härtill, ingår även TV 2:s programverksamhet i den samlade public service-verksamheten. Härutöver ingår också programverksamheten i den fjärde FM-radiokanalen och nyhetssändningarna på den femte FM-radiokanalen i public service-utbudet, 11 § lov (nr 439 af 10. juni 2003) om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.

Enligt 6 § andra stycket sistnämnda lag är det inte tillåtet att omvandla digitala program till analog form om de inte samtidigt vidareändras digitalt.

I Danmark fanns tidigare regler om abonnentomröstningar i kabelnät. Dessa regler upphävdes år 2001 och ersattes av en bestämmelse i 6 § fjärde stycket nyss angivna lag som gäller om vidareändringen i kabelnätet sker i programpaket. Enligt bestämmelsen skall alla programpaket innehålla de program som omfattas av sändningsplikten. Dessutom skall det finnas möjlighet att endast köpa ett paket som antingen innehåller enbart must carry-kanalerna eller dessa programtjänster och andra programtjänster för vilka priset utgör en begränsad del av det samlade priset för paketet.

Enligt en bestämmelse i den danska upphovsrättslagen – § 35, stk. 3 ophavsretsloven (lovbekendtgørelse nr 164 af 12. marts 2003)

– är ägaren av en kabelanläggning ansvarig för att det träffas avtal enligt upphovsrättslagen om vidareändning av TV-sändningar i anläggningen (avtalslicens). Om den avgift som ägaren skall betala är fastställd som ett belopp per hushåll är varje hushåll skyldigt att betala nätägaren ett belopp som motsvarar denna avgift.

En konvergensutredning som genomfördes 2000 gav inte anledning till några omedelbara ändringar i radio- och fjernsynslovens bestämmelser om vidareändningsplikt.

### 3.4 Norge

Sändningsverksamhet regleras i loven (1992-12-04 nr 127) om kringkasting och den förordning om sändningsverksamhet som meddelats med stöd av lagen, forskrift (1997-02-28 nr 153) om kringkasting. I kringkastingslovens fjärde kapitel finns bestämmelser om vidareändning i kabelnät och i § 4–3 föreskrivs om sändningsplikt. Enligt denna bestämmelse kan kungen i förordning ge regler om att vissa sändningar skall vidareändas i nät ”som kan formidle kringkasting”. Med ”kringkasting” menas enligt lagens § 1–1 utsändning av tal, musik, bilder och liknande med radiovågor eller över tråd, avsett eller ägnat att tas emot direkt och samtidigt av allmänheten. Bestämmelsen fick denna lydelse genom en ändringslag av den 31 januari 2003. Ändringen gjordes för att anpassa bestämmelsen till USO-direktivets artikel 31 och göra den teknikneutral. Den omfattar således såväl trådbundna som trådlösa nät samt både satellit- och marknätet. Som redogörs för närmare nedan har möjligheten att utvidga sändningsplikten till att avse andra nät än kabelnät inte utnyttjats ännu.

Kungen kan ge regler om närmare villkor för förmedlingen. Statens medieförvaltning kan i särskilda fall reducera antalet förmedlingspliktiga sändningar. Enligt andra stycket i § 4–3 samma lag skall kabelägare eller den som disponerar kabelnätet efter regler som kungen ger sända myndighetsmeddelanden när det är av väsentlig betydelse.

De närmare föreskrifterna om vidareändningsskyldighet finns således i forskrift om kringkasting. § 4–1 innehåller en definition av begreppet kabelägare, varmed förstås den som äger eller disponerar kabelnätet, och abonnent, varmed förstås den som ingått avtal med kabelägaren om mottagning av TV-sändningar genom kabel. Sändningsplikten fastslås i § 4–2. Kabelägare har till följd av denna

bestämmelse skyldighet att förmedla Norsk rikskringkastings (NRK) TV-sändningar, TV 2:s TV-sändningar och marksänd allmän lokal-TV med erforderligt tillstånd. Varje förmedlingspliktig sändning skall disponera en kanal i kabelnätet och förmedlingspliktiga program skall vidareändas i kanaler som är tillgängliga för alla abonnenter i nätet. I kabelnät med en kapacitet om tre eller färre kanaler omfattar sändningsplikten endast NRK:s och TV 2:s sändningar. Enligt paragrafens sista stycke kan det för kabelnät med en kapacitet om fyra till åtta kanaler hos Statens medieforvaltning ansökas om undantag från sändningsplikten av andra program än NRK:s och TV 2:s sändningar. Ett beslut av Statens medieforvaltning med stöd av denna bestämmelse kan enligt § 4–6 forskriften överklagas till departementet i enlighet med förvaltningslovens regler.

NRK sänder två programtjänster och TV2 en programtjänst i det analoga marknätet. Dessa programtjänster sänds även digitalt via satellit. Förutom nämnda sändningar måste kabelägare förmedla allmän lokal-TV. Det kan ges tillstånd till ett sådant allmänt lokal-TV-bolag per tillståndsområde. Dessa lokal-TV-kanaler är kommersiellt finansierade men har en skyldighet att uppfylla vissa public service-krav såsom att sända lokala nyheter.

För vidareändning i kabelnät finns det regler som motsvarar de svenska reglerna om avtalslicens (se vidare avsn. 5.5.1). Den norska upphovsrättslagen innehåller en bestämmelse om att var och en av parterna kan kräva att tillstånd till och villkoren för vidareändningen fastställs med bindande verkan av en oberoende nämnd om förhandlingar om avtalslicens inte har lett till avtal inom sex månader från det att förhandlingarna inleddes. Nämnden skall bestå av jurister och utses av Kultur- och kirkedepartementet.

I Norge är ca 45 procent av hushållen anslutna till kabelnät. Utredningen har inte kunnat få besked om hur många av dessa som har möjlighet att ta emot digitala sändningar. Per den 12 juni i år hade ca 60 000 abonnenter skaffat dekodrar för digital-TV-mottagning.

### **3.5 Storbritannien**

I Storbritannien har lagstiftningen om vidareändningsplikt ändrats för att harmonisera med EU:s regelverk för elektroniska kommunikationer. Den nya regleringen (Communications Act 2003) har trätt

i kraft i juli 2003. Det nya regelverket innefattar även bildandet av en ny myndighet, OFCOM, som är en sammanslagning av flera befintliga myndigheter, bl.a. Oftel, som var en motsvarighet till Post- och telestyrelsen, och ITC som bl.a. beviljade sändningstillstånd i marknätet och granskade innehållet i TV-sändningar.

Enligt Communications Act 2003 får OFCOM ställa vissa allmänna villkor på i första hand varje person som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. Ett av de allmänna villkor som sålunda får ställas upp är en skyldighet att säkerställa att vissa tjänster sänds med radiovågor till allmänheten ("are broadcast") eller på annat sätt överförs genom det elektroniska kommunikationsnät som anges i villkoren, section 64 (1) och (2). Sändningsplikt får endast åläggas nät med hjälp av vilka allmänna elektroniska kommunikationstjänster tillhandahålls och där ett betydande antal slutanvändare av nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar.

Sändningsplikten omfattar endast tjänster som anges i en i lagen uppräknad lista. I denna anges att must carry-skyldighet får avse för det första vilken som helst av de programtjänster som tillhandahålls av BBC så länge den erbjuds i digital form och är en tjänst i förhållande till vilken OFCOM har någon funktion. Därutöver får den omfatta Channel 3:s programtjänster i digital form, Channel 4 i digital form, Channel 5 i digital form, S4C Digital och den digitala allmänna text-TV-tjänsten. Alla dessa programtjänster har public service-åtaganden i någon form. Vidare skall även – i den utsträckning OFCOM beslutar (consider appropriate) – varje tilläggstjänst som har anknytning till någon av de programtjänster som finns med på listan omfattas av sändningsplikt.

Alla de programtjänster som har must carry-status måste erbjudas till alla typer av allmänna elektroniska kommunikationsnät (s.k. must offer-skyldighet).

För tillfället kostar de programtjänster som omfattas av sändningsplikten inget för hushållen. Secretary of State, dvs. ministern för kultur, media och sport, kan dock bestämma att viss ersättning skall betalas, antingen av hushållen eller det programföretag vars programtjänst förmedlas. Hushållen måste abonnera på minst en tjänst hos kabelföretaget för att få must-carry-kanalerna. Det kan vara telefonabonnemang, Internet-anslutning eller ett betal-TV-paket. Dessutom är hushållen skyldiga att betala kostnader hänförliga till underhåll av kabelnätet.

Det är en uppgift för Secretary of State att från tid till annan bl.a. se över listan över tjänster som omfattas av must carry-skyldigheten. En sådan översyn kan leda till att en programtjänst läggs till eller tas bort från listan.

Reglerna är konstruerade på ett sådant sätt att en proportionalitetsbedömning skall göras i varje enskilt fall mellan å ena sidan det allmännas intresse av att samtliga programtjänster och tjänster når så många medborgare som möjligt och å andra sidan skyldigheternas inverkan på det enskilda kabelnätet. Det betyder att olika kabelnät kan ha olika must carry-krav bl.a. beroende på vilken kapacitet nätet har.

## 4 Vad händer när marknätet blir digitalt?

### 4.1 Inledning

Övergången till digital sändningsteknik i marknätet medför bl.a. att TV-utsändningar blir mindre störningskänsliga, att energiförbrukningen och därmed kostnaderna minskar, att ljud- och bildkvaliteten blir bättre och att interaktivitet möjliggörs. Det är dock framför allt de förändringar som innebär att det ryms fler kanaler och att det blir möjligt att sända TV-signaler även i andra nät än traditionella kabel-TV-nät som påverkar lagstiftningen om vidaresändningsplikt. I detta kapitel begränsar vi oss därför till att kortfattat beskriva främst dessa förändringar. Vidare redogör vi för de ökade möjligheter att erbjuda tilläggstjänster som ett komplement till programtjänsterna som digitaliseringen för med sig. Slutligen behandlar vi även digitaliseringens fortskridande i kabel-TV-näten.

### 4.2 Fler programtjänster på samma frekvensutrymme

Sändningar som sker med digital teknik kräver inte lika mycket frekvensutrymme som analoga sändningar. Den digitala tekniken kan använda ett givet utrymme på ett mer effektivt sätt. I det analoga marknätet tar sålunda en programtjänst en frekvenskanal i anspråk, medan det vid digitala sändningar ryms åtminstone fyra till sex programtjänster i en frekvenskanal (multiplex). Det innebär att när samtliga utsändningar sker digitalt kommer fler programtjänster att rymmas i det begränsade eterutrymmet. Detta beror bl.a. på att det vid en digital TV-sändning är möjligt att minska mängden information som översänds utan att det påverkar sändningens kvalitet. Vid en digital sändning sänds sålunda endast det som har förändrat sig från föregående ljud- och bildavläsning,

medan man vid en analog sändning hela tiden sänder ut all ljud- och bildinformation.

Den digitala tekniken innebär av dessa skäl vidare att antalet kanaler som kan sändas samtidigt kan skifta beroende på hur stort utrymme varje programtjänst kräver. Program med föränderligt innehåll, t.ex. en fotbollsmatch, behöver mer utrymme än ett studio-program. Beroende på vilka program som sänds kan därför antalet kanaler som överförs samtidigt i en frekvenskanal variera över tiden. Antalet programtjänster som är möjligt att sända samtidigt beror dock även av vilken bildkvalitet och vilken störningstålighet man önskar.

Att TV-sändningar med digital teknik kräver mindre frekvensutrymme leder till att det blir möjligt att ge fler programföretag sändningsutrymme i det markbundna nätet. Programutbudet för hushållen kommer därmed att öka.

### 4.3 Fler distributionsformer

En konsekvens av att TV-program sänds digitalt är att det blir möjligt att sända TV också i andra nät än traditionella kabel-TV-nät. Även i elnät, bredbandsnät eller uppgraderade kopplade telenät är det möjligt att distribuera digitala TV-signaler. Att sända ett TV-program fordrar en överföringskapacitet på omkring 4–5 Mbit/s. Det betyder att det nät som används för överföringen måste ha en viss bandbredd för att mottagningen skall få godtagbar kvalitet. Utvecklingen går dock snabbt på detta område. Bättre komprimeringsteknik i kombination med att befintliga nät uppgraderas till att klara högre överföringshastigheter och nyanläggning av fiberbaserade nät är några faktorer som medför att möjligheterna att ta emot TV-sändningar via alternativa nät sannolikt kommer att öka i framtiden.

### 4.4 Tilläggstjänster

En annan sida av digitaliseringen är att den genom ett effektivare frekvensutnyttjande frigör kapacitet i kabel-TV-nät som kan användas för andra ändamål än distribution av TV, exempelvis Internet-anslutning och telefoni. Vid utsändande av TV-signalen finns det sålunda möjlighet att utnyttja det utrymme som inte

används för sändning av TV-program till andra tjänster. Detta är visserligen möjligt även vid användande av analog teknik. Text-TV är ett exempel på information som redan i dag sänds cykliskt inbakad i TV-signalen. Övergången till digital sändningsteknik ger dock nya, utvidgade möjligheter att förse hushållen med tjänster utöver TV-programmen. Denna typ av tjänster benämns ofta tilläggstjänster och erbjuder i varierande utsträckning tittaren interaktivitet, dvs. tittaren kan själv påverka vad han eller hon vill se eller konsumera. Normalt skiljer man då mellan lokal och central interaktivitet.

Vid lokal interaktivitet använder sig tittaren av information som har sänts ut med TV-signalen och lagrats i digital-TV-boxens minne. Därifrån kan tittaren hämta önskad information genom att använda fjärrkontrollen. Informationen finns tillgänglig för alla. Exempel på detta är text-TV, bredbildsformat, femkanalsljud, textning m.m. Om set-top-boxen har ett operativsystem (API) finns det dessutom möjlighet för tittaren att bl.a. få tillgång till en elektronisk programguide (EPG), med information om t.ex. TV-program från olika TV-bolag (jfr *En guide till digital-TV*, Radio- och TV-verket 2003, s. 44f.).

Central interaktivitet innebär att tittaren kan kommunicera direkt med programföretaget eller med sin operatör. Exempel på sådan interaktivitet är omröstningar, interaktiv reklam, interaktiva spel och pay-per-view-tjänster. För att möjliggöra central interaktivitet behövs förutom ett operativsystem och modem i digital-TV-boxen även tillgång till en returkanal, där information från tittaren kan överföras till den sändande. Returkanalen kan antingen finnas i kabelnätet eller i ett annat nät, t.ex. telenätet.

#### 4.5 Digitaliseringen av kabel-TV-näten

Utredningen har inte haft någon möjlighet att under den korta tid som funnits till förfogande för uppdraget närmare kartlägga hur långt digitaliseringsprocessen har framskridit i de olika kabel-TV-näten eller undersöka vad en utebliven digitalisering har sin grund i. Detta har inte heller varit någon uttrycklig uppgift för utredningen eller en förutsättning för att genomföra uppdraget. Den redogörelse som följer nedan är därför mycket översiktlig och bygger, såvitt inte annat anges, huvudsakligen på faktauppgifter som lämnats till utredningen från de kabeloperatörer vi sammanträffat med.



Försöksverksamhet med TV-sändningar via kabel inleddes i Sverige under år 1984 (prop. 1984/85:199 s. 17). Grunden för näten utgjordes av de centralantennanläggningar som var mycket vanliga vid den tidpunkten. Sedan dess har kabelnäten byggts ut så att de nu når uppemot 2,5 miljoner eller över hälften av de svenska hushållen (*Medieutveckling 2003*, Radio- och TV-verket, s. 57). De flesta som är anslutna till kabel-TV-nät är bosatta i flerfamiljshus men även boende i radhus och villor kan ibland ta emot TV-sändningar via kabel.

Ett kabelnät kan bestå av olika nätdelar och ofta är kabeloperatören ägare endast till en del av dessa. Det är exempelvis inte ovanligt att kabelföretag hyr kapacitet i ett stamnät som ägs av annan. Kabelnäten kan vara uppbyggda på olika sätt. Förutom av själva kablarna består de också av sändarutrustning som operatören förfogar över. Den del av kabelnätet som ligger närmast konsumenterna är fastighetsnäten. Normalt är de kablar och installationer som utgör fastighetsnätet att betrakta som fastighets- eller byggnadstillbehör och då ägs det av fastighetsägaren. I de fall nätoperatören är en annan än fastighetsägaren disponerar operatören fastighetsnätet med stöd av ett nyttjanderättsavtal med ägaren. Fastighetsnätet löper från överlämningspunkten i fastigheten till respektive lägenhet. Från fastighetens anslutningspunkt eller överlämningspunkt kan kablarna vara installerade på två sätt, antingen som kaskadnät eller som stjärnnät. Ett kaskadnät har en kabel som löper genom hela fastigheten med avstickare till varje lägenhet. I stjärnnätet går i stället en separat kabel från fastighetscentralen till varje lägenhet. De flesta kabelnäten i Sverige är kaskadnät. Stjärnnät förekommer i begränsad utsträckning och då främst i fastigheter knutna till det nät som innehas av UPC Sverige AB.

Kablarna i ett kabel-TV-nät är försedda med förstärkare eftersom signalerna dämpas under överföringen. Olika kablar har olika bandbredd beroende på bl.a. vilket material kabeln är gjord av men även på hur många förstärkare den är utrustad med. Det är bandbredden som avgör hur stor kapacitet nätet har, dvs. hur mycket information som kan sändas i det på en och samma gång. För att kunna använda digital teknik behöver bl.a. centralerna och sändarna anpassas härtill genom ombyggnad. Kablarna som sådana är däremot användbara även för digital överföring.

Det är svårt att få fram några tillförlitliga siffror på hur många kabelnät det finns i Sverige i dag. Antalet beror på hur man definierar begreppet kabelnät, om man avser fysiska nät eller nätoperatörernas

logiska nät. Om man bortser från mindre kabelnät utgörs en kabeloperatörs logiska nät (kabel-TV-nätet) av en sammankoppling av flera olika fysiska nät, som antingen ägs av kabeloperatören eller någon annan. De delar som ägs av andra disponerar operatören som ovan nämnts genom avtal om nyttjanderätt. Enligt uppgift från Svenska Kabel-TV-Föreningen finns det uppskattningsvis 200 nätoperatörer med alltifrån 5–6 upp till hundratusentals kunder.

De största kabeloperatörerna är com hem ab (com hem) med ca 1,4 miljoner hushåll, UPC Sverige AB (UPC) med ca 276 000 anslutna hushåll, Kabelvision AB med ca 310 000 hushåll samt Canal Digital Sverige AB (Canal Digital) med ca 210 000 anslutna hushåll. Övriga operatörer är betydligt mindre räknat i antal anslutna hushåll. Vissa operatörer är bostadsföretag eller bostadsrättsföreningar som själva ombesörjer att de boende i en viss fastighet får tillgång till TV-sändningar.

Canal Digital, com hem och UPC har i stora delar digitaliserat de nät de äger eller disponerar genom avtal. Den del av näten som ännu inte är anpassade till digital sändningsteknik är framför allt fastighetsnäten. com hem var först i Sverige med att erbjuda digitala sändningar i sitt kabelnät och ca 1,2 miljoner av deras anslutna hushåll har möjlighet att ta emot dessa sändningar. Omkring 140 000 abonnenter tar emot sändningarna. En stor del av com hems nät, motsvarande ca 574 000 hushåll, är även uppgraderat så att det kan överföra sändningar som sker på frekvenser upp till 862 MHz samt har dubbelriktade förstärkare, vilket möjliggör interaktivitet. Av UPC:s kunder kan ca 96 procent ta emot digitala sändningar om de önskar och ca 7,5 procent av dessa har valt att göra det. Canal Digital erbjuder ett digitalt tilläggsutbud som kan tas emot av drygt 70 procent av kunderna. Företaget har inga hushåll som enbart tar emot digitala sändningar.

I fråga om digitaliseringen av övriga kabelnät har utredningen fått uppgifter om att i stort sett en tredjedel av näten är digitaliserade fram till överlämningspunkterna till fastigheterna.

Att digitaliseringen inte kommit längre beror sannolikt huvudsakligen på de kostnader som är förenade med en uppgradering av näten. För vissa nät är det svårt att få kostnadstäckning för de investeringar som krävs. Dessutom har nyttjandet av tilläggstjänster ännu inte slagit igenom bland hushållen. Konsumenterna har bl.a. därför hittills inte varit särskilt benägna att för sin del investera i nödvändig mottagarutrustning (set-top-box). För kabel-TV-anslutna hushåll är incitamentet att digitalisera dessutom mindre än för

konsumenter hänvisade till markbundna sändningar. I kabelnäten finns redan ett stort utbud av kanaler, vilka man har tillgång till i varje rum där det finns ett TV-uttag. Vid digital mottagning krävs en set-top-box till varje TV-apparat för att mottagning skall kunna ske samtidigt av olika programtjänster.

Som utredningen uppfattat det räknar de flesta kabeloperatörer med att fortsätta sända analoga signaler i näten även sedan de analoga marksändningarna har upphört, om det finns önskemål om detta från kunderna. En omvandling av den digitala TV-signalen till analog form kräver dock programföretagens godkännande. I vart fall SVT har hittills samtyckt till att sådan omvandling sker.

## 5 Överväganden och förslag

### 5.1 Inledning

Enligt direktiven är vårt uppdrag att överväga vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa att de som bor i kabelanslutna fastigheter har tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program även efter det att de analoga marksändningarna har upphört. Uppdraget får anses innefatta att utredningen har att ta ställning till såväl vad som skall inbegripas i begreppet ett grundläggande utbud som vilka åtgärder i lagstiftningshänseende som är påkallade för att tillförsäkra de som bor i kabelanslutna fastigheter tillgång till ett sådant utbud. Direktiven lämnar därutöver öppet för utredningen att föreslå andra ändringar med hänsyn till utvecklingen i Sverige eller internationellt, särskilt inom Europeiska unionen. Med hänvisning till detta fäster utredningen i detta betänkande uppmärksamhet också på frågan om skyldighet att tillhandahålla vissa programtjänster vid andra distributionsformer än kabelnät, främst då satellitnät, samt frågan om skyldighet för programföretag att tillhandahålla s.k. must carry-kanaler till nätoperatörer.

Lagstiftningen om vidareändringsskyldighet i kabelnät för vissa sändningar från marknätet garanterar för närvarande kabel-TV-hushåll tillgång till högst tre TV-program som sänds av SVT och UR samt högst ett TV-program som sänds av en annan tillståndshavare, nämligen TV4 (se 8 kap. 1 § RTVL). Är denna lagstiftning tillräcklig för att hushållen skall tillförsäkras ett grundläggande utbud när TV-marknaden helt övergår till digital sändningsteknik? Är vidareändringsskyldigheten över huvud taget nödvändig för att kabelanslutna hushåll skall få del av ett grundläggande utbud i marknätet? Finns det en möjlighet att bestämmelser om abonnentinflytande eller ökad konkurrens i kabel-TV-näten kan göra reglerna om förmedlingsplikt överflödiga? Detta är några av de frågor vi behandlar i kapitlet.

Vid en bedömning att det även efter digitaliseringen finns ett behov av en lagfäst vidareändnings skyldighet uppkommer frågor kring hur denna skall utformas. Härvid måste hänsyn tas till EU:s regler på området för elektronisk kommunikation, till vilket frågan om sändningsplikt hör. Frågor som aktualiseras är bl.a. vilka distributionssätt skyldigheten bör gälla för och vilka tjänster den bör omfatta.

Redan inledningsvis bör framhållas att utredningens slutsatser rörande vidareändningsplikten kan påverkas av de överväganden vi senare under utredningsarbetet kommer att göra beträffande jurisdiktion och interaktiva tilläggstjänster (se Dir. 2000:43 och 2003:30). Till detta får vi anledning att återkomma i senare betänkanden. Vi ser dock i detta skede inte att det kan bli fråga om en ny bedömning i några mer grundläggande frågeställningar.

## 5.2 Skall vidareändningsplikten finnas kvar?

*Vår bedömning:* Vi bedömer att de skäl som bär upp reglerna om vidareändningsplikt i svensk lagstiftning fortfarande är giltiga och kommer att vara det även efter det att de analoga sändningarna i marknätet har upphört. Andra möjligheter för att garantera de kabelanslutna fastigheterna tillgång till ett grundläggande TV-utbud efter digitaliseringen av marknätet anser vi vara otillräckliga. Ett lagstadgat krav på vidareändningsplikt är motiverat utifrån ett starkt allmänt intresse av att tillförsäkra alla hushåll tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program och står i överensstämmelse med EG-rätten. Vår bedömning är därför att vidareändnings skyldigheten skall finnas kvar.

Reglerna om vidareändningsplikt i kabelnät har till syfte att säkerställa att de som bor i en fastighet som är kabelansluten har tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om fastigheten inte hade varit ansluten till ett kabelnät och därigenom mildra effekterna av det faktiska monopol på trådsändningskapaciteten inom ett visst område som nätinnehavarna har. Reglerna är motiverade av att det finns ett starkt allmänt intresse av att befolkningen i hela landet nås av det programutbud som utgör public service och som finansieras via TV-avgiften eller som sänds under väsentligen samma villkor som public service. Genom detta främjas yttrandefrihet och informationsfrihet samt ges hushållen tillgång till ett

mångsidigt programutbud som under krav på saklighet och opartiskhet tar hänsyn till olika åldersgruppers behov, intresset av att spegla kulturell mångfald, funktionshindrades behov och andra samhällsviktiga intressen.

Enligt 3 kap. 1 § YGL har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd. Regler om vidareändningsplikt är att se som en inskränkning i denna rätt och nätinnehavarnas yttrandefrihet, genom att de begränsar den sändandes möjlighet att bestämma över vilka radioprogram som sändningen skall omfatta. Som närmare redogjorts för i kapitel 2 medger emellertid 3 kap. 1 § 1 p. YGL att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Detta undantag står i överensstämmelse med artikel 31 i USO-direktivet. Den artikeln tillåter medlemsstaterna att föreskriva vidareändningsplikt, om det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda mål som avser allmänintresset. En sådan plikt skall dock vara proportionerlig och öppen för insyn samt ses över regelbundet.

Det är mot bakgrund av de särskilda förutsättningar och villkor som omgärdar bestämmelser om vidareändningsplikt nödvändigt att först överväga om de intressen som vidareändningsskyldigheten avser att ta till vara kan tillgodoses på annat, för nätinnehavarna mindre ingripande sätt.

I promemorian *Abonnentinflytande i kabel-TV-nät* (Ds 2001:52) diskuteras olika förslag till regler om abonnentinflytande för kabelanslutna hushåll. Promemorian har hittills inte lett till lagstiftning. Det är emellertid utredningens bedömning att även om det införs regler om ett mer formaliserat abonnentinflytande över utbudet i linje med vad som diskuteras i promemorian kommer dessa inte att i någon beaktansvärd mening inverka på behovet av en särskild vidareändningsplikt.

I nämnda promemoria behandlas även frågan om det finns möjlighet att öka konkurrensen i kabel-TV-näten genom regler om tillträde och samtrafik. Utredningen har enligt direktiven att överväga om det är lämpligt och möjligt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten. Vi kommer att redovisa våra överväganden i ett senare betänkande. Samtrafik och andra former av tillträde till elektroniska kommunikationsnät regleras i lagen om elektronisk kommunikation. Att ta ställning till i vilken mån det är möjligt att

tillämpa dessa regler på kabel-TV-nät eller om det finns behov av särskilda bestämmelser för sådana nät kräver en djup och noggrann analys. Klart är dock att de intressen som skyldigheter avseende samtrafik och andra former av tillträde avser att tillgodose är av annorlunda karaktär än dem som bär upp vidaresändningsplikten. Utan att närmare ha undersökt behovet av ökad konkurrens mellan operatörer i kabel-TV-nät kan därför konstateras att en ökad sådan konkurrens inte på ett tillfredsställande sätt kan antas komma att tillgodose de intressen som vidaresändningsplikten skall ta till vara. Utgångspunkten för våra vidare bedömningar är således att eventuella möjligheter till ökad konkurrens i kabel-TV-näten eller regler om abonnentinflytande inte kan ersätta förmedlingsplikten.

Enligt artikel 31 i USO-direktivet får regler om vidaresändningsplikt införas endast om det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda mål som avser allmänintresset. I 3 kap. 1 § YGL är motsvarande villkor uttryckt som att en sådan skyldighet skall vara behövlig med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

I Sverige har i stort sett alla möjlighet att genom en enkel standardantenn ta emot sändningar från marknätet. Det analoga marknätet är förbehållet sändningar av public service-karaktär. Digitaliseringen av sändningarna medför att det i marknätet ges utrymme för sändning av ett betydligt större antal programtjänster, med varierande krav i fråga om utbud osv. Programtjänsternas tillgänglighet för medborgarna påverkas emellertid inte utan vidare av digitaliseringen. Visserligen medger digitaliseringen att programtjänster kodas och endast kommer att tillhandahållas tittarna mot betalning. Också i det digitala marknätet kommer det dock att finnas programtjänster som är tillgängliga för alla utan annan utrustning än den som krävs för att TV-mottagaren skall vara anpassad för digitala sändningar. Så kommer t.ex. med all säkerhet public service-sändningar att vara gratis och okrypterade.

Att ett hushåll ansluts till ett kabel-TV-nät utgör varken en tillräcklig eller nödvändig förutsättning för mottagning av kostnadsfria sändningar från det digitala marknätet. Tvärtom innebär anslutningen till kabel-TV-nätet många gånger att möjligheten att ta emot sändningar direkt från marknätet faller bort. Vid radio- och TV-lagens tillkomst motiverades också vidaresändningsplikten med att de boende i kabelanslutna fastigheter typiskt sett har en mycket svag ställning i förhållande till kabelföretagen och att det därför fanns ett behov av lagstiftning som säkerställer att de boende har

tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om de inte hade bott i en kabelansluten fastighet (jfr prop. 1995/96:160 s. 125).

Enligt utredningens bedömning kommer kabelanslutna hushåll inte efter en fullständig digitalisering av TV-sändningarna att ha större möjligheter än i dag att välja något annat mottagningsätt än via kabel. Vissa av hushållen har redan möjlighet att i stället för genom kabel ta emot TV-sändningar från marknätet eller via satellit. Så kan ske genom att man sätter upp en egen parabolantenn för mottagning av TV-signaler via satellit. Det är också möjligt att ta emot de marksända TV-programmen direkt genom att montera en takantenn eller använda en bordsantenn. Många kabelanslutna hushåll har dock inte dessa möjligheter. De som bor i lägenhet är beroende dels av att fastighetsägaren ger tillstånd till att en parabolantenn monteras på balkongen eller fasaden, dels av att lägenheten är belägen i rätt väderstreck för att mottagning från satellit skall vara möjlig. Också mottagning av marksändningar med bordsantenn kräver att antennen kan riktas i rätt väderstreck. Vidare får avståndet till radiosändaren inte vara för långt. Dessutom är det i tätorterna ofta svårt att ta emot TV på detta sätt p.g.a. den täta bebyggelsen. Mottagning av marksändningar kan naturligtvis även ske via en centralantenn, som fungerar som mottagare för flera lägenheter i en fastighet. Såvitt utredningen känner till är det dock inte ovanligt, snarare tvärtom, att man vid inrättande av kabelnät tar de gamla centralantennanläggningarna ur bruk.

Det kan således konstateras att det även efter digitaliseringen kommer att finnas ett stort antal hushåll som är beroende av trådbundna nät för att kunna ta emot TV-sändningar. En annan sak är att många hushåll kanske kommer att ha flera olika kabel- eller trådmöjligheter att välja mellan. Till den frågan återkommer vi i avsnitt 5.4.3. I sammanhanget kan också erinras om att för det fall det säkert kan fastställas att alla boende har möjlighet att ta emot must carry-program med enkla inomhusantenn eller motsvarande, torde någon vidareändring i ett kabelnät inte behöva ske (jfr prop. 1997/98:184 s. 63).

Nuvarande regler om vidareändningsplikt garanterar inte enbart att vissa kanaler över huvud taget sänds ut i kabelnäten. Bestämmelserna innebär dessutom att kabelanslutna hushåll kan ta emot kanalerna gratis och utan att behöva betala för annat tvingande utbud. De hushåll som endast har möjlighet att ta emot TV-sändningar via kabelnät kan alltså inte tvingas att betala för sändningar som de



redan har betalat via TV-avgiften och som är gratis för alla som har möjlighet att ta emot sändningarna via egen antenn eller centralantenn.

Ett argument mot att bibehålla vidareändningsplikten som ibland förs fram är att den inte behövs eftersom ingen kabeloperatör skulle ha framgång med att ta extra betalt för distributionen av de kanaler som idag omfattas av vidareändningsplikt. Skyldigheten skulle enligt denna uppfattning infrias frivilligt, oberoende av lagreglering. I de allra flesta fall är detta säkert en riktig bedömning, men det kan tänkas situationer där frivillighet inte är en tillräcklig lösning. Det går således inte att bortse från risken att det kan uppstå svårlösta ersättningsfrågor och att detta eller andra förhållanden leder till att kabel-TV-anlutna hushåll erbjuds ett sämre grundutbud än andra eller samma grundutbud men till sämre villkor än övriga hushåll. Ett exempel på det är att en eller flera av ”must carry-kanalerna” paketeras tillsammans med programtjänster som kostar pengar.

Det kan hävdas att en vidareändningsplikt får negativ inverkan på konkurrensförhållanden i två hänseenden. Sålunda kan sägas att en vidareändningsplikt som är begränsad till en distributionsform, t.ex. sändning genom kabel, skapar ojämlika förutsättningar i förhållande till andra plattformar, särskilt då satellitsändningar. Vidare kan sägas att en programtjänst som omfattas av vidareändningsplikt har en fördel framför övriga programtjänster, som måste konkurrera med varandra om placering i kabeloperatörens utbud, prisättning osv.

Till frågan om vidareändningspliktens tillämpning på olika distributionsformer återkommer utredningen i avsnitt 5.4. De för- och nackdelar som kan vara förenade med att en programtjänst ges must carry-status har enligt utredningen främst betydelse för hur en vidareändningsplikt skall avgränsas när det gäller val av programtjänster. Också till den frågan återkommer vi längre fram. Ingen av nu berörda konkurrensaspekter anser utredningen emellertid inverkar på bedömningen av den grundläggande frågan om det finns ett behov av och är lämpligt med en lagreglerad vidareändningsplikt.

Skyldigheten att vidarebefordra vissa program har funnits i princip oförändrad sedan år 1986, dvs. under hela den tid då kabelnäten i Sverige byggts upp. Den har således kunnat beaktas såväl vid avtal mellan kabelföretag och fastighetsägare som vid uppgörelser mellan parterna på bostadsmarknaden (jfr prop. 1995/96:160 s. 126). Att kvarhålla en vidareändningsplikt kan mot denna bak-

grund inte anses oskäligt mot nätinnehavare eller andra som disponerar kabel-TV-nät. I sammanhanget bör nämnas att vi kommer att behandla frågor om ersättning i avsnitt 5.5.

Sammanfattningsvis anser utredningen att de skäl som motiverade införandet av en vidareändningsplikt i svensk rätt alltså är giltiga och kommer att vara det även efter det att de analoga sändningarna har upphört. Vidareändningsplikten skall alltså finnas kvar. Hur denna skall utformas är en annan fråga. Vi kommer sålunda att i nästföljande avsnitt behandla omfattningen av sändningsplikten och i det därefter följande avsnittet redovisa våra överväganden i fråga om vilka distributionsformer den bör gälla för. En fortsatt vidareändningsplikt kräver dessutom överväganden i vissa upphovsrättsliga och andra ersättningsrättsliga frågor. Till det återkommer vi i avsnitt 5.5.

### 5.3 Vidareändningspliktens omfattning

#### 5.3.1 Hur många programtjänster skall vidareändningsplikten omfatta?

*Vår bedömning:* Vår utgångspunkt är att vidareändningsplikten inte bör omfatta mer frekvensutrymme än den gör i dag, men att det finns utrymme att utöka antalet TV-program som skall ha must carry-status.

Enligt nuvarande regler gäller vidareändningsplikten TV-sändningar som sker med tillstånd av regeringen och som är avsedda att tas emot utan villkor om särskild betalning. För att en programtjänst skall omfattas av must carry-skyldigheten ställs vidare krav på dess innehåll. Det fordras att sändningarna i fråga sker med stöd av ett sändningstillstånd som har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter. Som en ytterligare begränsning gäller att sändningsplikten omfattar högst tre samtidigt sända TV-program som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiften och högst ett TV-program som sänds av en annan tillståndshavare.

De programtjänster som i dagsläget uppfyller samtliga dessa krav och som således omfattas av vidareändningsplikten är SVT1, SVT2 och TV4, samt – i de kabelnät där det bedrivs digitala sändningar –

SVT:s digitala kanal 24 (*Att sända program i kabel*, Radio- och TV-verket 2002, s. 11). Även Sveriges Utbildningsradio AB (UR) har tillstånd att sända rikstäckande television, men tillståndet ställer inte krav på att det i programutbudet skall ingå nyheter. Däremot föreskrivs att UR vid utövande av sändningsrätten skall utnyttja SVT:s sändningsutrymme enligt överenskommelse bolagen emellan. UR:s program kan därför sägas omfattas av sändningsplikten inom ramen för SVT:s programtjänster. Vi har mot denna bakgrund valt att i det följande inte behandla UR för sig, utan det som sägs om SVT har i allt väsentligt motsvarande bärkraft såvitt gäller UR:s sändningar.

Fråga är då om övergången till digital teknik och de förändringar som denna för med sig innebär att synen på vilka programtjänster som skall omfattas av vidareändningsplikten bör ändras.

Enligt utredningens bedömning saknas anledning att ändra de huvudsakliga kriterierna för vilka program som kan komma i fråga för vidareändningsplikt. Som framhållits ovan följer av såväl artikel 31 i USO-direktivet som 3 kap. 1 § andra stycket YGL att vidareändningsplikten bärs upp av intresset om allmänhetens behov av tillgång till allsidig upplysning. Nuvarande grundläggande villkor för avgränsning av vidareändningspliktens omfattning med avseende på programtjänster motsvarar enligt utredningen väl de krav som USO-direktivet och YGL ställer upp. Kraven på att must carry-kanalerna skall sändas med stöd av ett tillstånd som föreskriver opartiskhet och saklighet samt ett mångsidigt programutbud där det ingår nyheter bör därför finnas kvar. Därigenom säkerställs en direkt koppling mellan i lag angivna förutsättningar för vidareändningsplikt och de allmänna intressen som motiverar en sådan skyldighet.

Enligt USO-direktivet artikel 31 skall en vidareändningsplikt vara skälig samt proportionerlig och öppen för insyn. Skälighetskravet får anses innefatta att vidareändningsplikten skall bestämmas så att den inte otillbörligt gynnar eller missgynnar vissa programtjänster. Som påpekats ovan kan must carry-status innebära konkurrensrättliga fördelar, inte minst för en kommersiell kanal. Genom ett garanterat sändningsutrymme i kabelnät kan det vara enklare för en reklamfinansierad kanal att finna annonsörer jämfört med konkurrerande kanaler som måste träffa avtal med nätoperatören om sändning och placering i operatörens samlade utbud. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.3.3.

Att vidareförändningsplikten skall vara proportionerlig förutsätter att det görs en avvägning mellan å ena sidan nätinnehavarnas intresse av att förfoga fritt över nätkapaciteten och å andra sidan de anslutna hushållens intresse av tillgång till allsidig upplysning på samma villkor som icke kabelanslutna hushåll. I proportionalitetsbedömningen bör också vägas in att en vidareförändningsplikt kan begränsa operatörens möjligheter att träffa avtal med sändningsföretag på marknadsmässiga villkor. Här kan nämnas att det inte finns något hinder mot att förena en sådan plikt med regler om ersättning. Vi återkommer till ersättningsfrågorna i avsnitt 5.5.

I samband med de ändringar i radio- och TV-lagen som gjordes 1998 med anledning av starten av de digitala marksändningarna uttalade regeringen att skyldigheten att vidareförändra analogt utsända TV-program inte borde ändras i förhållande till den omfattning som denna skyldighet hade i praktiken (prop. 1997/98:184 s. 62 f.). Enligt vad regeringen då uttalade krävs för att kunna genomföra en framtida övergång från analog till digital teknik i marksändningarna att allmänhetens tillgång till ett visst grundutbud av TV-program kan säkerställas. Av denna anledning bör, menade regeringen, kabel-TV-företagens skyldighet att vidareförändra vissa TV-program omfatta även digitalt utsända program (a. prop. s. 62-63). Regeringen fann dock lämpligt att föreskriva att högst tre program från TV-avgiftsfinansierade TV-företag skulle kunna omfattas av sändningsplikten, vilket i praktiken innebär SVT1, SVT2 och ytterligare ett digitalt utsänt program, samt högst ett program från övriga TV-företag.

Sett till det kapacitetsutnyttjande som vidareförändningsplikten innebär för en kabeloperatör kan sägas att rådande skyldighet att vidareförändra analogt utsända program motsvarar i frekvenshänseende sändningsutrymmet i tre multiplexer i det digitala marknätet. Utredningen har inte funnit några bärkraftiga argument för att låta vidareförändringsplikten i det digitala marknätet omfatta ett större frekvensutrymme än så. Tvärtom anser utredningen att det finns flera skäl som talar för att de effektivitetsvinster i fråga om frekvensanvändning som digitaliseringen leder till bör kunna få till följd att vidareförändringsplikten, med avseende på frekvensutrymme, görs mindre omfattande än vad som motsvarar sändningsplikten vid analoga sändningar. Å andra sidan innebär digitaliseringen att en vidareförändringsplikt kan omfatta fler programtjänster än i dag, men på ett mindre frekvensutrymme.

I sammanhanget skall vidare beaktas att det i ett digitaliserat nät ges möjlighet att erbjuda anslutna hushåll även andra tjänster än ren överföring av TV-program. Det kan vara fråga om tjänster med anknytning till programmen, men också om helt fristående tjänster såsom Internet-anslutning. Samtidigt skall tas i beräkning att digitaliseringen generellt medför effektivitetsvinster för nätoperatören genom att sändningarna kan komprimeras på ett helt annat sätt än vid analog överföring.

Sammantaget finner utredningen att kapaciteten i kabelnäten inte är ett hållbart skäl mot att bibehålla eller t.o.m. vidga vidare-sändningsplikten såvitt gäller antalet programtjänster. På skäl som utvecklas närmare i det följande, föreslås därför att vidare-sändningsplikten bör omfatta dels hela SVT:s utbud, dels ytterligare högst tre programtjänster, som uppfyller de krav som gäller för att omfattas av sändningsplikten i dag. På motsvarande sätt som för närvarande skall vidare-sändningsplikten även gälla icke tillståndspliktiga sändningar av ett sådant program som sker för att uppfylla en skyldighet att sända till hela landet eller till delar av landet.

Som framgått ovan anser vi att vidare-sändningsplikten skall vara knuten till villkor i sändningstillstånden. Dessa kommer att vara tidsbegränsade. Därmed får kravet i USO-direktivet artikel 31 om att must carry-skyldigheterna skall ses över regelbundet anses uppfyllt.

Det bör redan här nämnas att vårt förslag kräver att det finns ett särskilt sätt att hantera de övergångsproblem som kan uppstå till följd av att samtliga kabelnät inte är digitaliserade när de analoga marksändningarna upphör. Härtill återkommer vi i avsnitt 5.6.

### 5.3.2 SVT:s utbud

*Vårt förslag:* Vi föreslår att hela SVT:s utbud skall omfattas av vidare-sändningsskyldigheten efter digitaliseringen.

SVT sänder med stöd av sändningstillstånd från regeringen. Verksamheten finansieras med TV-avgiftsmedel. I sändningstillståndet ställer regeringen krav på att sändningsrätten utövas opartiskt och sakligt, att ämnesval och framställning skall ta sikte på vad som är väsentligt och att programföretaget skall ge utrymme åt en mångfald av åsikter och meningyttringar. Vidare skall programföretagen

bl.a. erbjuda ett mångsidigt programutbud och svara för att sändningarna är tillgängliga i hela landet.

I det digitala marknätet sänder SVT för närvarande SVT1 och SVT2 samt ytterligare två programtjänster. Det är 24 som är en temakanal för nyheter och sport och Barnkanalen som sänder barnprogram. Ytterligare en kanal, Kunskapskanalen, som är inriktad på folkbildning, är under uppbyggnad. SVT1 och SVT2 uppfyller var för sig de krav på bl.a. tillstånd, innehåll och tillgänglighet som uppställs som förutsättningar för vidaresändningsplikten. Övriga programtjänster – eller i vart fall Barnkanalen och Kunskapskanalen – uppfyller däremot sedda var för sig inte kravet på ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter.

Emellertid finns det enligt utredningen flera skäl för att inte på detta sätt avgöra vidaresändningspliktens omfattning utifrån en bedömning av SVT:s programtjänster var för sig, utan i stället betrakta hela det utbud av TV-program som SVT sänder som en helhet, som tillsammans uppfyller kraven för att omfattas av sändningsplikten. De villkor avseende innehåll och tillgänglighet som regeringen genom sändningstillståndet ställer på SVT gäller hela programföretagets utbud. Nu gällande sändningstillstånd för det digitala marknätet tillåter sålunda att SVT utför sitt public service-uppdrag på så sätt att programutbudet fördelas på så många programtjänster som den tillgängliga överföringskapaciteten medger. Så länge SVT organiserar sitt programutbud i enlighet med sitt uppdrag att producera sändningar i allmänhetens tjänst (public service) anser utredningen att det inte är motiverat att såvitt gäller vidaresändningsplikten bestämma att vissa delar av utbudet är av större allmänt intresse än andra. I det sammanhanget bör nämnas att regeringen nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utifrån en bred omvärldsanalys ta fram ett underlag om de villkor som ska gälla för radio och TV i allmänhetens tjänst. Kommittén ska främst behandla frågor som rör programföretagens uppdrag och organisation (Dir. 2003:119).

Vidare kan framhållas att också de s.k. extrakanalerna är avgiftsfinansierade och att SVT är förhindrad att ta betalt för dessa programtjänster. Eftersom programmen på samma sätt som SVT1 och SVT2 kan ses avgiftsfritt av övriga hushåll kan hävdas att detsamma bör gälla hushåll anslutna till kabel-TV-nät, eftersom även dessa finansierat programmen genom sin TV-avgift. Dessutom kan beaktas att SVT:s hela programutbud i det digitala marknätet inte motsvarar mer än frekvensutrymmet för en analog

programtjänst. En utökning av vidareändningsplikt till att avse hela SVT:s utbud innebär alltså i praktiken en halvering av det frekvensutrymme i kabelnäten som tas i anspråk för vidareändning av SVT:s analoga programutbud.

Vidareändningspliktens omfattning har även en konkurrensrättslig aspekt som måste beaktas. Antalet must carry-kanaler och deras innehåll har sålunda betydelse för hur kabeloperatören kan bedriva sin verksamhet i övrigt. Möjligheterna att sälja kommersiella alternativ till de programtjänster som är gratis för abonnenterna torde minska om det fria utbudet blir alltför stort och innehållsrikt.

De programtjänster som SVT producerar enbart för sändning i det digitala marknätet är i huvudsak nischkanaler. Som sådana är de utsatta för konkurrens från andra, kommersiella aktörer. Must carry-status för 24 och Barnkanalen skulle otvivelaktigt innebära konkurrensfördelar för SVT genom att kabelföretag blir skyldiga att vidarebefordra dessa kanaler kostnadsfritt, medan konkurrerande kanaler i huvudsak endast skulle komma att erbjudas som betal-TV. Det finns därför en risk för att vidareändningsplikten leder till att andra, kommersiella kanaler slås ut och att utbudet av programtjänster således begränsas i stället för att berikas.

En motsvarande konkurrensfördel för SVT kan emellertid sägas föreligga även i det digitala marknätet. Samtliga SVT:s program är finansierade genom TV-avgiften samt sänds okrypterade och därmed gratis för alla som kan ta emot sändningarna. Konkurrerande kommersiella kanaler är däremot beroende av annan finansiering, vilket kan innebära t.ex. att de finns tillgängliga endast som betal-TV. Speciellt för kabel-TV-näten är dock att det finns en risk för att en kabeloperatör paketerar de kommersiella nischkanaler som konkurrerar med SVT:s motsvarigheter på ett ofördelaktigt sätt, exempelvis genom att de inte finns med i operatörens basutbud.

Enligt utredningen angår de konkurrensfrågor som berörts här hänsyn och intressen som i första hand bör beaktas vid en bedömning av vad som är godtagbart när det gäller ett programföretags utförande av ett public service-uppdrag. Som nämnts har regeringen nyligen tillsatt en kommitté som bl.a. har att se över public service-företagens uppdrag. Med hänsyn till att SVT:s utbud, såvitt utredningen kan bedöma, för närvarande synes hålla sig inom ramen för vad som utgör public service anser vi att nu angivna hänsyn inte hindrar att vidareändningsplikten får omfatta hela SVT:s utbud. De särskilda risker för menlig inverkan på konkurrensen som är förknippade med just kabel-TV-nät väger enligt utred-

ningen inte upp nackdelarna med att kabelanslutna hushåll i motsats till övriga inte skall få tillgång till hela det utbud från SVT som de varit med om att finansiera via TV-avgiften.

Som berörts tidigare innebär vårt förslag att vidareändningsplikten skall vara knuten till villkoren i sändningstillståndet. Skulle regeringen eller annan tillståndsmyndighet därvid bestämma att vissa delar av SVT:s utbud inte behöver vara förenade med sådana villkor, kommer sändningsplikten att inskränkas i enlighet med det.

En regel om vidareändningsplikt för hela SVT:s utbud måste stå i överensstämmelse med YGL och artikel 31 i USO-direktivet. Som angetts tidigare får enligt YGL sändningsplikt för nätinnehavare föreskrivas i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. USO-direktivet artikel 31 tillåter skälig sändningsplikt när det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda mål som avser allmänintresset. Därtill ställs krav på att skyldigheterna skall vara proportionerliga och öppna för insyn.

Undantagsregeln i 3 kap. 1 § andra stycket YGL bör tolkas restriktivt eftersom den innebär just ett undantag från en grundlagsfäst rättighet att fritt sända radioprogram genom tråd. Av intresse är här bl.a. lagrådets uttalanden i prop. 1997/98:184 s. 127 Där sägs såvitt angår de program som finansieras med TV-avgiften att det får anses ligga i sakens natur att de bör vidarebefordras till alla innehavare av TV-mottagare – som ju betalar för dessa sändningar – under förutsättning att programmen uppfyller kraven i 8 kap. 1 § första stycket andra meningen RTVL.

Vi gör mot denna bakgrund bedömningen att yttrandefrihetsgrundlagen medger en föreskrift i lag om att hela SVT:s programutbud skall omfattas av vidareändningsplikt. Eftersom SVT:s samtliga sändningar ligger inom ramen för sändningsuppdraget så som det formulerats i tillståndsvillkoren och då det inte innebär något ökat ianspråktagande av frekvensutrymme i kabelnäten jämfört med vad som gäller i dag, bedömer vi även att en sådan föreskrift är förenlig med artikel 31 i USO-direktivet.

Sammanfattningsvis är alltså utredningen av den uppfattningen att allmänintresset kräver att hela SVT:s utbud av digitala programtjänster skall omfattas av reglerna om vidareändningsplikt. Frågor om övergångsregler återkommer vi till i avsnitt 5.6.



### 5.3.3 Andra programföretag

*Vårt förslag:* Vi anser att vidare-sändningsskyldigheten även efter digitaliseringen av sändningarna i marknätet bör omfatta program som sänds av tillståndshavare som inte finansieras med TV-avgifts-medel. En förutsättning för att en sådan skyldighet skall föreligga är dock att programtjänsten i fråga sänder under krav som i stora delar överensstämmer med dem som gäller för public service-företagen. För att inte vidare-sändningsplikten skall bli för betungande bör den i denna del begränsas till högst tre samtidigt sända programtjänster.

Enligt gällande rätt omfattas TV4:s analoga huvudkanal av vidare-sändningsskyldigheten. TV4:s verksamhet är reklamfinansierad. TV4 är således det enda kommersiella programföretag som har tillstånd att sända i det analoga marknätet och som har must carry-status. För sina sändningar måste TV4 erlägga koncessionsavgift enligt lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område. Detta är ett sätt att utjämna de konkurrensfördelar som TV4 har gentemot andra kommersiella TV-kanaler genom att inneha sändningstillstånd i marknätet.

När det gäller digitala sändningar har TV4 inte samma särställning. Bolaget betalar inte heller koncessionsavgift för de sändningar som sker enbart i det digitala marknätet. Enligt lagen om koncessionsavgift skall sådan avgift nämligen endast beräknas på annonsintäkter från sändningar som sker med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket RTVL att sända TV-program med analog sändningsteknik och i sändningar som i huvudsak överensstämmer med dessa sändningar.

Koncessionsavgiftsutredningen har, med utgångspunkt från regeringens förslag till tidplan för avveckling av det analoga marknätet i prop. 2002/03:72 om digitala TV-sändningar, föreslagit att koncessionsavgiften successivt skall minskas fram t.o.m. år 2007, då lagen om koncessionsavgift på televisionens och radions område föreslås upphöra att gälla från utgången av september månad (*Koncessionsavgift på televisionens område*, SOU 2003:47).

I TV4:s sändningstillstånd för det analoga marknätet föreskrivs att TV4 skall sända program till hela landet, med vilket menas att 98 procent av befolkningen skall kunna ta emot sändningarna via marknätet. Därutöver skall programmen distribueras genom satellit till den del av befolkningen som inte utan stora kostnader kan nås

av marksändningar. TV4 skall utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt samt skall beakta att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i televisionen. Vidare finns föreskrifter om att TV4 skall erbjuda ett mångsidigt programutbud som kännetecknas av hög kvalitet, meddela nyheter samt kommentera eller på annat sätt belysa händelser och skeenden. TV4 måste även regionalt sända och producera program. Förutom de nu nämnda villkoren finns ytterligare krav som framför allt gäller innehållet i sändningarna.

När lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten infördes anförde regeringen att den planerade marksända reklamkanalen, dvs. TV4, inte kunde särbehandlas i fråga om must carry-skyldigheten. Regeringen framhöll därvid att ansvaret för att de samlade TV-sändningarna över marknätet skall fungera i allmänhetens tjänst kommer att vara delat mellan SVT och reklam-TV-företaget (TV4) och att företaget skulle ikläda sig omfattande skyldigheter i flera avseenden.

Med utredningens förslag att vidare-sändningsplikten skall omfatta hela SVT:s utbud kommer kabelanslutna hushåll att tillförsäkras ett utbud som i frekvenshänseende motsvarar åtminstone fyra till sex programtjänster som sänds samtidigt. Detta är mer än det programutbud som garanteras i det analoga marknätet och minst lika många programtjänster som omfattas av gällande vidare-sändningsplikt inräknat digitala sändningar.

Att bestämma vad som utgör ett grundläggande TV-utbud enbart utifrån antalet programtjänster är emellertid enligt utredningen att anlägga ett alltför snävt synsätt på vidare-sändningspliktens syfte och ändamål. Tvärtom finns det ett starkt allmänt intresse förenat med att TV-tittare har tillgång till program som sänds av flera av varandra oberoende programföretag som arbetar under krav på saklighet och opartiskhet. En TV-marknad med plats för mer än ett programföretag med redaktionell och programmässig självständighet möjliggör en ökad mångfald och händelser och skeenden kan belysas från olika synvinklar (jfr prop. 1990/91:149 s. 41). Vi anser därför att tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program innefattar sändningar från åtminstone något företag utöver SVT under villkor liknande dem som ställs på public service-företagen och som når hela befolkningen.

I det digitala marknätet finns och kommer det att finnas flera kommersiella programföretag. Som framhållits ovan kan vidare-sändningsplikten medföra konkurrensfördelar för de kommersiella

företag vars programtjänst eller programtjänster ges must carry-status. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 5.5.

Det går enligt utredningen inte att hävda att något av de programföretag eller programtjänster utöver SVT och dess utbud som kommer att sända i det digitala marknätet utan vidare bör tillerkännas särställning gentemot övriga. En sådan ställning som must carry-status innebär bör uppnås endast genom det programutbud som förmedlas. För att en programtjänst skall omfattas av vidareändningsplikten bör därvid enligt vår mening krävas att det ställs krav på bl.a. sändningarnas innehåll på ett sätt motsvarande de villkor som i dag gäller för TV4:s sändningar i det analoga marknätet. Utredningen anser det vidare naturligt att programtjänster som omfattas av vidareändningsplikten liksom i dag har en stor utbredning i marknätet. Detta är emellertid ett förhållande som lämpligen kan beaktas i samband med meddelande av sändningstillstånd genom valet av multiplex för sändningen.

Ett alternativ är att varje programföretag som sänder i det digitala marknätet får styra sitt innehåll på egen hand och att must carry-status uppnås genom att programtjänsten uppfyller särskilda krav av public service-karaktär som anges i bestämmelserna om vidareändningsplikt. Emellertid framstår ett sådant system som komplicerat att kontrollera efterlevnaden av. Dessutom måste det med en sådan regel rimligen av rättviseskäl finnas samma möjligheter för alla kommersiella TV-företag som sänder i marknätet att uppnå must carry-status för en programtjänst. En sådan ordning skulle innebära att kabeloperatörerna inte med säkerhet skulle veta vilken omfattning deras sändningsplikt skulle kunna komma att få. Det kan därför ifrågasättas om ett sådant regelsystem skulle stå i överensstämmelse med kravet på öppenhet i USO-direktivet artikel 31.

Ett annat alternativ är att det i lag anges vilka programtjänster som vidareändningsplikten omfattar. En sådan modell finns i Storbritannien. Mot det talar emellertid att frågan om vilka TV-program som skall ha must carry-status knappast kan sägas vara av sådan karaktär att den kräver överväganden och beslut av riksdagen. Lagstiftning är dessutom ett trubbigt instrument att använda om man vill göra förändringar i det fastlagda programutbudet. Utredningen vill därför i stället anlägga följande synsätt.

Som det för närvarande ser ut sänder SVT sina programtjänster i det digitala marknätet i det frekvensutrymme som kallas multiplex 1. Detta motsvarar, som tidigare redogjorts för, utrymmet för sänd-

ning av en analog programtjänst. Det kan på goda grunder antas att SVT – tillsammans med UR – även i framtiden kommer att disponera minst ett motsvarande sändningsutrymme. Också multiplex 2, 3 och 4 är i dagsläget utbyggda till omkring 90 procents täckning, medan den femte multiplexen når endast omkring 50 procent av befolkningen. Frågan vilken täckningsgrad som skall gälla för varje multiplex är för närvarande öppen.

Det är sannolikt att hushåll som genom egen antenn eller centralantenn nås av de digitala marksändningarna kommer att erbjudas ytterligare gratis programtjänster utöver de som SVT sänder. Kabelanslutna hushåll som är utestängda från möjligheten att själva ta emot marksignaler kommer däremot att kunna se dessa programtjänster endast om kabeloperatören bestämmer sig för att förmedla dem. Hushållen riskerar dessutom att i någon utsträckning få betala för denna tjänst (alternativt kan dessa kanaler komma att ingå i ett programpaket som också innehåller betal-TV-kanaler).

För att tillförsäkra kabelanslutna hushåll ett grundläggande utbud på samma villkor som andra hushåll krävs att kabeloperatörer är skyldiga att vidareända hela eller delar av marknätets gratisutbud. I det sammanhanget kan erinras om Mediegrundlagsutredningens uttalande att undantagsregeln i 3 kap. 1 § andra stycket YGL, i en mediesituation med ett större antal rikstäckande programföretag, även med en restriktiv tolkning får anses omfatta mera än endast program från lokala kabelsändarföretag, SVT och TV4 (*Yttrandefribetsgrundlagen och Internet*, SOU 2001:28 s. 245). Mediegrundlagsutredningen förespråkade att man vid avvägningen av om en sådan plikt skulle åläggas anlägger ett informationsfrihetsperspektiv och inte ser saken som en rätt för sändarföretag att få sina program distribuerade.

Vi instämmer i Mediegrundlagsutredningens synsätt att man vid bestämmande av vidareändningsplikten bör anlägga ett allmänt mottagarperspektiv och inte ett konkurrensperspektiv. Sändningsplikten skall dock omfatta endast sådana program som uppfyller de kriterier som enligt vad vi redovisat ovan bör gälla för att ett fristående programföretag skall kunna ges must carry-status, dvs. kraven på opartiskhet, saklighet och ett mångsidigt programutbud där det ingår nyheter. Av hänsyn till nätinnehavarens grundlags-skyddade intresse att fritt bestämma över nätkapaciteten och med beaktande av proportionalitetskravet i USO-direktivet artikel 31 bör dessutom sändningsplikten begränsas till högst tre samtidigt sända program.

Utredningen anser att det skall stå öppet för envar att ansöka om sändningstillstånd med sådana villkor som krävs för att omfattas av sändningsplikten. Inget bör hindra att det meddelas sändningstillstånd med sådana villkor avseende fler än tre programtjänster utöver SVT:s utbud. En nätoperatör skall emellertid i sådant fall inte vara skyldig att vidareända fler än tre program utöver SVT:s utbud och bör därvid fritt kunna välja vilka tre program som skall vidarebefordras gratis i dennes nät.

Det kan hävdas att en vidareändningsplikt som omfattar endast TV-program som sänds i marknätet är diskriminerande mot satellit-sända program. Som angetts ovan kräver emellertid hänsyn till allmänintresset att de program som kan komma i fråga för must carry-status uppfyller särskilda villkor, motsvarande dem som gäller för public service-företagen. Effektivitetsskäl och praktiska hänsyn talar därför för att endast sändningar som kräver tillstånd enligt svensk lag skall kunna komma i fråga för vidareändningsplikt. Som nyss nämnts bör det dock stå fritt för envar att söka sändningstillstånd i det digitala marknätet. Till denna fråga återkommer utredningen i nästa delbetänkande.

Med ovan angivna förslag skall tredje punkten i övergångsbestämmelserna till lagen (1998:1713) om ändring i radio- och TV-lagen, vilken pekar ut TV4 som must carry-kanal, upphävas från den dag de analoga sändningarna upphör.

#### 5.3.4 Tilläggstjänster

*Vårt förslag:* Sändningsplikten skall omfatta även text-TV och tjänster utöver själva programtjänsten, om de har direkt anknytning till TV-program som omfattas av sändningsplikt. Hit räknas exempelvis tilläggstjänster som har till syfte att öka tillgängligheten för funktionshindrade. Det bör överlämnas till rättstillämpningen att närmare bestämma skyldighetens omfattning utifrån i lagen angivna kriterier.

Som närmare har redogjorts för i avsnitt 4.4 erbjuder den digitala tekniken ökade möjligheter att utnyttja det utrymme som inte används för att sända TV-program till andra typer av tjänster. Dessa tjänster brukar benämnas tilläggstjänster. I detta avsnitt tar utredningen ställning till i vilken omfattning vidareändningsplikten skall omfatta tjänster utöver själva programtjänsten.

USO-direktivet tar endast sikte på överföringen och inte på innehållet i den överförda signalen. Frågor som rör innehållet i tilläggstjänster faller följaktligen utanför tillämpningsområdet för artikel 31. I direktivets ingresspunkt 43 nämns dock särskilt att befodringsplikten kan omfatta överföring av tjänster som är särskilt utformade för att användare med funktionshinder skall kunna få lämplig tillgång till dem. Enligt 2 kap. 1 § andra stycket RTVL krävs inte tillstånd för sändningar av sökbar text-TV som sker från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt RTVL. Tillstånd krävs inte heller för sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade och som äger rum under högst fyra timmar om dygnet från en sådan radiosändare. I prop. 1997/98:184 anfördes att s.k. tilläggstjänster som erbjuds i samband med digitala TV-sändningar i huvudsak torde kunna betraktas som sökbar text-TV i radio- och TV-lagens mening samt att vidareändningspliktigheten förutom ljud och bild bör omfatta sådan tilläggsinformation som har direkt anknytning till programmen.

Att vidareändningsplikten skall omfatta digitala tilläggstjänster anser utredningen uppenbart. Lika klart är emellertid att inte alla tjänster som ett programföretag kan tänkas erbjuda tittarna bör falla inom sändningsplikten.

Som framgår av 1 kap. 1 § RTVL gäller lagen endast sändningar som är riktade till allmänheten. Detsamma kommer följaktligen att gälla vidareändningsplikten för tilläggstjänster. När det gäller gränsdragningen mellan sändningar som är riktade till allmänheten och andra sändningar kan vägledning hämtas från regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen, närmare bestämt skillnaden i tillämpningsområde mellan å ena sidan 1 kap. 6 § YGL och å andra sidan databasregeln i 1 kap. 9 § samma lag. Sistnämnda lagrum avser bl.a. video-on-demand-tjänster och andra tjänster som sänds till mottagaren först efter särskild begäran och anses därför inte riktade till allmänheten (se vidare avsnitt 2.3).

Med utgångspunkt från detta kan sägas att vidareändningsplikten endast kan omfatta tilläggstjänster som riktas samtidigt till samtliga mottagare och som startas av den som sänder. Anta t.ex. att det i samband med en direktsändning av en idrottstävling ges möjlighet för tittaren att genom ett särskilt kommando med fjärrkontrollen få tillgång till statistik om de tävlande och inspelade upptagningar från tidigare motsvarande tävlingar. Om statistiken och upptagningarna sänds ut samtidigt till alla får de anses omfattas

av vidareändningsplikten. Är det däremot så att t.ex. utsändningen av upptagningen av tidigare tävlingar startas på grund av mottagarens kommando är det fråga om en s.k. video-on-demand-sändning som saknar must carry-status. Man kan uttrycka det så att vidareändningsplikt förutsätter att informationen sänds cykiskt inbakad i den vanliga TV-signalen, eller att det skall vara fråga om ett momentant tillhandahållande av sändningen (jfr prop. 2001/02:74 s. 41).

För att en tjänst skall omfattas av vidareändningsplikten bör vidare krävas att det är fråga om en tjänst för radio- eller televisions-sändning (jfr USO-direktivet artikel 31). Det måste finnas ett krav på ett visst närmare samband mellan tjänsten och TV-programmet. Exempel på det är att det under en fotbollsmatch finns tillgängligt en tjänst varigenom tittaren kan få utförlig information om lagen och spelarna. Om däremot tittaren dessutom erbjuds att kunna köpa utrustning av det märke och slag som spelarna använder eller andra produkter med anknytning till t.ex. sponsorer, saknas ett sådant nödvändigt samband mellan tjänsten och TV-programmet. Vi återkommer till frågan i författningskommentaren.

Tilläggstjänster kan förutsätta att det sändande programföretaget får tillgång till nätoperatörens system för villkorad tillgång (CA) eller tillämpningsprogram (API). Det kan också finnas ett intresse från programföretaget att finnas med på visst sätt i nätoperatörens EPG. Dessa frågor regleras emellertid i tillträdesdirektivet artikel 5 och 6 och faller utanför vad som kan regleras genom bestämmelser om vidareändningsplikt. I sammanhanget kan erinras om att regeringen gett Radio- och TV-verket i uppgift att följa utvecklingen av elektroniska programguider och att följa utvecklingen av tillämpningsprogram och att uppmuntra övergången till en gemensam standard (regeringsbeslut 2003-09-04 Ku 2003/1888/Me).

Man kan också tänka sig att ett programföretag vars programutbud helt eller delvis har must carry-status har en egen EPG, som företaget vill ha utsänt inom ramen för vidareändningsplikten. Enligt utredningen omfattas emellertid inte heller en sådan EPG av sändningsplikten. Genom regleringen i tillträdesdirektivet ges nödvändiga och tillräckliga verktyg för att ett programföretag skall kunna garanteras tillträde till elektroniska programguider på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Skyldigheter för den som innehar en EPG att ge annan tillträde till den skall införas i den utsträckning det är nödvändigt för att garantera slutanvändarna tillgång till digitala radio- och TV-sändningar enligt

varje medlemsstats val. Det finns då enligt utredningen ingen anledning att vid sidan av det genom regler om vidareändningsplikt införa en rätt för vissa företag att tillhandahålla slutanvändare sin egen EPG. Här skall dock framhållas att en kabeloperatör naturligtvis inte med hänvisning till detta kan vägra vidareända sökbar text-TV, även om denna innehåller information som överensstämmer med den i en EPG, t.ex. om olika kanalers programutbud.

Att i det enskilda fallet avgöra om en viss tjänst skall anses omfattas av vidareändningsplikt eller inte kan många gånger vara en grannläga uppgift. Enligt utredningen lämpar det sig inte att i lag mer detaljerat ange kriterier för bedömningen. I stället får det överlämnas till rättstillämpningen att närmare fastställa gränsdragningen mellan tilläggstjänster som omfattas respektive faller utanför vidareändningsplikten.

Det bör avslutningsvis framhållas att det inte kan komma i fråga att ställa krav på nätoperatören att tillhandahålla den utrustning, t.ex. en speciell set-top-box, som krävs för att de tjänster som ingår i sändningsplikten skall bli tillgängliga för hushållen. Ett sådant krav skulle sannolikt strida mot skälighetskravet i artikel 31 i USO-direktivet. I nätoperatörens skyldighet skall därför ingå att vidarebefordra de signaler som avser program och tilläggstjänster, inte att se till att hushållen faktiskt kan tillgodogöra sig dem om det krävs särskild utrustning för detta. Däremot bör en nätoperatör inte anses ha uppfyllt sina skyldigheter, om det ställs krav på anslutna hushåll att de skall använda en viss av bolaget angiven utrustning som utestänger dem från möjligheten att tillgodogöra sig enbart de tjänster som ingår i must carry-skyldigheten.

### 5.3.5 Hur skall TV-signalen vidarebefordras?

*Vår bedömning:* Vi bedömer att det med hänsyn till upphovsrättslagens reglering inte är möjligt att inom ramen för vidareändningsplikten lagstifta om med vilken standard en sändning skall återutsändas.

I alla TV-apparater används en gemensam standard för mottagning av analoga sändningar (PAL) i Sverige. En sådan mottagare kan ta emot såväl analoga mark- och satellitsignaler som analoga signaler från kabelnät. Vid digitala TV-sändningar finns det däremot olika tekniska standarder för överföring av TV-signalen. I marknätet



sänds DVB-t, via satellit DVB-s och i kabelnäten DVB-c. För att kunna ta emot signalen från respektive nät krävs att digital-TV-boxen är anpassad för mottagning av signaler från det aktuella nätet. I framtiden kan antas att digital-TV-mottagaren kommer att finnas integrerad i TV-apparaten. Det har därvid för utredningen framhållits att mycket talar för att tillverkningsindustrin kommer att tillverka TV-apparater med inbyggda mottagare för marksänd TV, dvs. DVB-t-standard. För att kunna ta emot digital-TV via satellit eller kabel skulle det då även i framtiden krävas att man kopplar en set-top-box till TV-apparaten. Utredningen håller dock inte för uteslutet att det på i vart fall de marknader där kabel-TV-näten har en betydande andel av tittarna anslutna kommer att finnas TV-apparater med inbyggd mottagare avsedd för DVB-c.

Att det kommer att finnas olika standarder innebär att det uppstår frågor om hur TV-signalen skall vidareändas i kabelnäten. I detta sammanhang skall nämnas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt lagen (1998:31) om standarder för sändning av radio- och TV-signaler får meddela föreskrifter om att det vid sändning av TV-tjänster och program till allmänheten skall användas vissa sändningsstandarder. Föreskrifterna får gälla sändningar som görs i bredbildsformat med 625 linjer, har hög upplösning eller är helt digitala och får gälla oavsett om det rör sig om sändning genom tråd, över satellit eller från sändare på jordytan.

Det ligger i sakens natur att en vidareändningsplikt förutsätter att eventuella villkor i den upphovsrättsliga lagstiftningen är uppfyllda. Sålunda återkommer utredningen i avsnitt 5.5 till ersättningsbestämmelserna i 26 f och i §§ upphovsrättslagen (1960:729). Av 48 § samma lag följer emellertid vidare att en ljudradio- eller televisionsutsändning inte får återutsändas utan radio- eller televisionsföretagets samtycke. Radio- och TV-företagen tillerkänns härigenom en självständig spridningsrätt. Det uttrycks ibland så att de har upphovsrätt till själva TV-signalen (signalrätt).

Vi har inte funnit att det i tidigare lagstiftningsärenden har diskuterats hur signalrätten förhåller sig till vidareändningsplikten. Enligt utredningen får det dock antas att vidareändningsplikten bygger på att programföretaget lämnar erforderligt samtycke på samma sätt som gäller klarering av rättigheter enligt 26 f och i §§ upphovsrättslagen (jfr Ds U 1987:2 s. 154 ff.).

I radio- och televisionsföretagens signalrätt får anses ligga främst ett skydd mot att programmen sprids vidare utan samtycke. Efter-

som kravet på samtycke är ovillkorligt saknas däremot anledning att anlägga några upphovsrättsliga aspekter på frågan om med vilken teknisk standard vidareändringen skall ske. Det är en avtalsfråga mellan parterna. Normalt tillåter också TV-företagen vissa ändringar som är nödvändiga för att kunna sända ut TV-signalen i kabelnäten, så länge detta inte påverkar det som tittaren uppfattar av TV-programmet.

Vidareändringen enligt RTVL skall enligt 8 kap. 1 § ske så att sändningen kan tas emot på ett tillfredsställande sätt. Där ställs alltså inget krav på att vidareändringen skall ske med samma tekniska standard som den mottagna signalen. I prop. 1997/98:184 s. 74 sägs visserligen att en nätägare kan välja sändningsteknik beroende på vad som är mest lämpligt med hänsyn till den teknik som används i kabelanläggningen. Utredningen ställer sig dock tveksam till om den upphovsrättsliga regleringen tillåter en kabeloperatör att fritt välja teknisk standard vid vidareändringen.

Med utgångspunkt från de intressen som vidareändringsplikten skall tillgodose framstår valet av teknisk standard som mindre viktigt, så länge valet inte inverkar på hushållets möjligheter att tillgodogöra sig de program och de tjänster som omfattas av must carry-skyldigheten. De upphovsrättsliga aspekterna medför dock att det enligt utredningen inte är möjligt att inom ramen för vidareändringsplikten lagstifta om med vilken standard en sändning skall återutsändas. Däremot kan det finnas skäl att beakta 48 § upphovsrättslagen vid utformandet av tillståndsvillkor avseende programtjänster som vill ha ställning av must carry-kanaler. Vi återkommer till detta i nästa betänkande (se även avsnitt 5.4.5).

En särskild fråga i sammanhanget är digital-analog omvandling av TV-signalen i kabel-TV-nät som inte har digitaliserats. Vi återkommer till denna i avsnitt 5.6.

## **5.4 Vilka distributionsformer skall omfattas av must carry-skyldighet?**

### **5.4.1 Inledning**

Övergången till digital teknik innebär att TV-signaler kan sändas även i andra kabelnät än de traditionella kabel-TV-näten. Frågan måste därför ställas om den nuvarande utformningen av 8 kap. 1 § RTVL är anpassad för en sådan teknisk utveckling. En annan fråga

är vem som skall vara skyldig att vidareända i en situation där en fastighet har möjlighet att ta emot TV-sändningar via såväl kabel-TV-nät som annat kabelnät, exempelvis ett bredbandsnät för Internet. Det kan vidare ifrågasättas om det finns andra distributionssätt som också borde omfattas av en sändningsplikt. Detta är några av de frågor som aktualiseras i följande avsnitt.

#### 5.4.2 Vidaresändningsplikt för olika plattformar

*Vår bedömning:* Vi anser att det för närvarande inte finns anledning att vidga vidaresändningsplikten till att avse andra nät än trådbundna nät. Inte heller anser utredningen att det bör införas en skyldighet för den som tillhandahåller hushållen programtjänster via satellitmottagning att erbjuda visst programutbud gratis.

USO-direktivet tillåter att medlemsstaterna ålägger företag under deras jurisdiktion skälig sändningsplikt om företagen tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät som används för distribution av radio- och TV-sändningar till allmänheten, där ett betydande antal slutanvändare av sådana nät använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och TV-sändningar.

Ett första krav är således att det skall vara fråga om företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät. Definitionen av elektroniskt kommunikationsnät återfinns i ramdirektivets artikel 2 och lyder ”system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigerings samt andra resurser som medger överföring av signaler via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier, däribland satellitnät, fasta nät (kretskopplade och paketkopplade, inbegripet Internet) och markbundna mobilnät, elnätsystem i den utsträckning dessa används för signalöverföring, rundradionät samt kabel-tv-nät, oberoende av vilken typ av information som överförs”. I lagen om elektronisk kommunikation definieras elektroniskt kommunikationsnät som ”system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigerings samt andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs”.

USO-direktivet tillåter således att även operatörer i mark- och satellitnät åläggs sändningsplikt. Eftersom vidaresändningsplikt

enligt vad som framgått ovan endast kommer att omfatta program som sänds gratis i marknätet har utredningen att överväga om en sådan plikt skall gälla inte bara kabelnät utan också satellitnät.

En sådan ordning skulle bidra till att skapa konkurrensneutralitet mellan de olika plattformarna. Satellitnäten skiljer sig emellertid från kabelnäten på en avgörande punkt. Den som har en parabolantenn för mottagning av satellitsändningar har fortfarande möjlighet att ta emot sändningar från marknätet på annat sätt, t.ex. genom en vanlig takantenn. Det kan också tänkas att parabolmottagningen fungerar som ett alternativ till kabelnät för en lägenhetsinnehavare i en kabelansluten fastighet. Satellitmottagning är emellertid inte, såsom mottagning via kabelnät, en nödvändig länk mellan marknätet och hushållen. Anslutning till ett satellitnät innebär inte samma risk för inlåsnings effekt som anslutning till ett kabelnät normalt gör.

Det är vidare med hänsyn till jurisdiktionsfrågan osäkert om det är praktiskt verkningfullt att ålägga satellitföretag vidaresändningsplikt. Såvitt utredningen känner till finns det i dag få innehavare av satellitnät som faller under svensk jurisdiktion.

Mot angiven bakgrund anser vi att det för närvarande saknas anledning att vidga vidaresändningsplikten till att avse sändningar genom satellitnät. Motsvarande bedömning gör vi i fråga om andra trådlösa TV-sändningar, som exempelvis via trådlösa LAN-nät och IP-TV till mobiltelefon.

I Storbritannien, där situationen avseende jurisdiktion över satellitnäten motsvarar den i Sverige, har införts en särskild skyldighet för den som tillhandahåller hushåll programtjänster via satellitmottagning att erbjuda ”must carry-kanaler” gratis, en s.k. must provide-plikt. Eftersom de bolag med vilka hushållen i Sverige tecknar abonnemang om satellitmottagning regelmässigt är svenska juridiska personer skulle en motsvarande plikt kunna införas här. Som framgått ovan anser dock utredningen att de ändamål och syften som bär upp vidaresändningsplikten för innehavare av kabelnät inte gör sig gällande på samma sätt vid satellitmottagning. Inte heller kan en sådan skyldighet anses motiverad av konkurrensskäl.

### 5.4.3 Vilka nät skall vidareändningsplikten gälla för?

*Vårt förslag:* Bestämmelsen om vidareändningsplikt i kabelnät skall enligt vår uppfattning vara teknikneutral. I lagtexten bör dessutom återspeglas de grundläggande krav för vidareändningsplikt som anges i artikel 31 i USO-direktivet. Vi föreslår därför att 8 kap. 1 § RTVL ändras så att den gäller för var och en som äger eller annars förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät, om det används för överföring av TV-sändningar till allmänheten genom kabel och ett betydande antal hushåll anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar. Begränsningen till att sändningen skall nå fler än tio bostäder tas bort. Bestämmelsen i femte stycket om undantag från skyldigheten för s.k. kopplade telenät föreslås utgå.

Som anförts ovan är bestämmelsen om vidareändningsplikt i USO-direktivet artikel 31 teknikneutral. Direktivet tillåter att medlemsstaterna ålägger företag under deras jurisdiktion skälig sändningsplikt om företagen tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät som används för distribution av radio- och TV-sändningar till allmänheten, där ett betydande antal slutanvändare av sådana nät använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och TV-sändningar. Bestämmelsens ratio utvecklas närmare i ingressen till direktivet.

Sålunda uttalas i ingresspunkt (43) följande.

Medlemsstaterna ålägger nu nät för distribution av radio- eller TV-sändningar till allmänheten vissa skyldigheter om sändningsplikt ("must carry"). Medlemsstaterna bör ha möjlighet att fastställa proportionella skyldigheter för företag som omfattas av deras jurisdiktion med hänsyn till berättigad allmän ordning men sådana skyldigheter bör dock endast införas om de är nödvändiga för att uppfylla de mål som avser allmänintresset som medlemsstaterna klart fastställt i enlighet med gemenskapslagstiftningen och de bör vara proportionella, öppet redovisade och ses över regelbundet. Den sändningsplikt ("must carry") som kan åläggas av medlemsstaterna bör vara rimlig, det vill säga att den bör vara proportionell och öppet redovisad mot bakgrund av klart fastställda mål som avser allmänintresset och kan, där så är lämpligt, förenas med en bestämmelse om proportionell ersättning. Sådan sändningsplikt ("must carry") kan omfatta överföring av tjänster som är särskilt utformade för att användare med funktionshinder skall kunna få lämplig tillgång till dem.

Av ingresspunkt (44) framgår vidare följande.

Nät som används för distribution av radio- eller TV-sändningar till allmänheten inbegriper kabelnät samt nät för satellitsändningar och markburna sändningar. De kan också inbegripa andra nät i den mån ett betydande antal slutanvändare huvudsakligen använder sådana nät för att ta emot radio- och TV-sändningar.

Vidaresändningsplikten i nuvarande 8 kap. 1 § RTVL avser anläggning för trådsändning. Bestämmelsen omfattar alla kabelnät där TV-program sänds vidare till allmänheten. I paragrafens femte stycke görs emellertid undantag för ”anläggning där ett begränsat antal TV-program förs fram till abonnenterna genom ett kopplat telenät med hjälp av digital teknik”.

Vid undantagets införande anförde regeringen bl.a. att det då inte fanns något behov av att säkerställa att vissa TV-program kunde erhållas just via telenätet. Regeringen påpekade att frågan om vad som på längre sikt bör gälla i fråga om sändningsplikten måste bedömas i ljuset av den kommande tekniska utvecklingen som bl.a. innebär att gränserna mellan olika distributionssätt blir mer oklara och att samma slag av innehåll kan nå allmänheten på flera olika vägar. Av den anledningen uttalade regeringen att den hade för avsikt att föreslå ändringar om den föreslagna regleringen av förmedlingsplikten till följd av den tekniska utvecklingen skulle innebära åtaganden för nätägare eller distributörer som går utöver vad som var avsikten. Slutligen framhöll regeringen att den föreslagna regleringen inte hade till syfte att begränsa incitamenten för olika aktörer att utveckla ny teknik för överföring av TV-program i nät av olika slag genom att tekniken då medför en utvidgad vidaresändningsskyldighet (prop. 1997/98:184 s. 65 f.).

Enligt utredningens mening finns det ett särskilt värde i att lagstiftningen i fråga om elektroniska kommunikationer är teknikneutral. Syftet med vidaresändningsplikten är att hushåll som är anslutna till kabelnät för TV-distribution skall ha tillgång till vissa marksända kanaler som uppfyller särskilda krav utan ytterligare kostnader. Vilken typ av nät hushållet använder som huvudsakligt medel för att ta emot TV-sändningar bör därvid inte ha någon betydelse för möjligheten att kunna se de kanaler som har must carry-status.

Som regeringen påpekade i ovan nämnda motiv finns det en risk för att åläggandet av vidaresändningsplikt för andra trådnät än

traditionella kabel-TV-nät kan hämma utvecklingen på området för TV-distribution. Mot det kan sägas att det framstår som diskriminerande mot traditionella kabel-TV-nät, om vidareändningsplikten gäller endast dem och inte ett konkurrerande nät, varigenom hushållen erbjuds att ta emot TV-program. Som framgått tidigare har problemställningen uppmärksammats vid tillkomsten av USO-direktivet och föranlett den begränsningen att sändningsplikt endast får åläggas innehavare av nät där ett betydande antal slutanvändare av näten använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och TV-sändningar. Därmed torde, enligt utredningens mening, risken för att ålägganden av sändningsplikt skall hämma den tekniska utvecklingen ha eliminerats eller i vart fall minimerats.

Artikel 31 i USO-direktivet anger alltså som ett grundläggande krav att det skall vara fråga om nät där ett betydande antal slutanvändare av näten använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och TV-sändningar. Utredningen anser i enlighet med detta och på grundval av det ovan anförda att 8 kap. 1 § RTVL bör ändras så att den gäller för var och en som äger eller annars förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät, om det används för överföring av TV-sändningar till allmänheten genom kabel och ett betydande antal slutanvändare av nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar. Av skäl som anges i författningskommentaren bör dock ordet slutanvändare ersättas av hushåll. Kravet på att det skall vara fråga om ett betydande antal hushåll bör enligt utredningen anses uppfyllt antingen om antalet hushåll i absoluta tal är betydande eller om antalet hushåll som använder nätet som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar utgör en betydande andel av samtliga hushåll anslutna till det ifrågavarande nätet. Med nät bör avses nätoperatörens logiska nät som används för utsändning av TV-program till allmänheten, oberoende av vem som äger hela eller delar av det fysiska nätet (se nästa avsnitt). Med att nätet skall vara det huvudsakliga medlet för att ta emot TV-sändningar menar vi skall förstås att nätet regelbundet används för att ta emot ett brett utbud av program. Vi återkommer till dessa frågor i författningskommentaren.

Det är högst tänkbart att det i framtiden inträffar att en fastighet är knuten såväl till ett traditionellt kabel-TV-nät som till ett annat kabelnät för elektronisk kommunikation, t.ex. ett fiberbaserat bredbandsnät. Enligt utredningen bör i sådant fall, om hushåll tar emot TV-sändningar via båda näten, frågan om vidareändnings-

plikt bedömas fristående för varje nät. Använder sig ett betydande antal hushåll regelbundet av båda näten för mottagning av ett brett utbud TV-program, bör följaktligen båda näten vara skyldiga att tillhandahålla ett grundläggande utbud gratis. Också till denna fråga återkommer vi i författningskommentaren.

Den nuvarande begränsningen av vidareändningsplikten till nät med fler än tio bostäder anslutna anser utredningen inte längre behövs. Inte heller finns det skäl att behålla undantaget i 8 kap. 1 § femte stycket RTVL för TV-sändningar i s.k. kopplade telenät.

#### 5.4.4 Vem skall åläggas vidareändningsplikt?

*Vår bedömning:* Vidareändningsplikten skall liksom i dag åvila den som faktiskt förfogar över nät som används för utsändning av TV-program till allmänheten.

Enligt USO-direktivet artikel 31 kan sändningsplikt åläggas företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät. Radio- och TV-lagen föreskriver att vidareändningsplikten åvilar ”var och en som äger eller annars förfogar över en anläggning för trådsändning”. Enligt den första kabellagstiftningen, lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar, krävdes tillstånd för bedrivande av kabelsändningar. Skyldigheten att vidareända SVT:s (och SR:s) program åvilade tillståndshavaren (11 § lagen om lokala kabelsändningar). Tillstånd till kabelsändningar kunde bara ges till nätinnehavare och lokala kabelsändarföretag (6 § nämnda lag). I specialmotiveringen till lagen (prop. 1984/85:199 s. 62 f.) konstaterades att ett kabelnät kan bestå av olika delar med skilda ägare, varför en ansökan av en nätinnehavare därmed ofta kommer att avse både nätdelar som han äger och nätdelar som han genom avtal skaffat sig rätt att utnyttja för sändningar. Regeringen ansåg att det framstod som naturligt att av olika nätägare det blev den som förfogade över sändarutrustningen som gjorde ansökan. Dessförinnan skulle sökanden ha samrått med dem som berördes av sändningarna. I allmänmotiveringen till lagen (a. prop. s. 31) klargjordes att förpliktelsen som åvilar nätinnehavaren gäller för nätet som helhet. Vad som i det enskilda fallet blir ett kabelnät enligt lagen om lokala kabelsändningar kommer, uttalade departementschefen, att grundas på vilka ortsnät och fastighetsnät som omfattas av nätinnehavarens ansökan om tillstånd.



I förarbetena till de lagar som ersatt lagen om lokala kabelsändningar har det förekommit vissa diskussioner angående rekvisitet ”var och en som äger eller annars förfogar över en anläggning för trådsändning”. Sålunda kan bl.a. i propositionen till RTVL (prop. 1995/96:160) utläsas att plikten förutsätts åvila kabelföretagen. Den nuvarande bestämmelsen innebär således att sändningsplikten åvilar nätoperatörerna oavsett om dessa är nätägare eller inte.

Enligt utredningen kan det knappast bli fråga om att ålägga den enskilde nätägaren sändningsplikt eftersom denne i många fall inte har någon utrustning för vare sig mottagning eller sändning. Det saknas stöd för att tro att avsikten med USO-direktivet i detta hänseende varit att begränsa vidareändningspliktens utformning i förhållande till gällande rätt. Tvärtom talar skälen i ingressen till direktivet för att artikel 31 syftar till att konsolidera gällande praxis. Som utredningen ser det är det, i vart fall utifrån svenska förhållanden, också det enda rimliga att låta skyldigheten även i fortsättningen åvila nätoperatörerna, som – med stöd av ägande eller avtal om nyttjanderätt – är de som faktiskt förfogar över de fysiska näten. Vi återkommer till frågan i författningskommentaren.

#### 5.4.5 Programföretags skyldighet att tillhandahålla must carry-kanaler

*Vår bedömning:* Frågan om programföretag skall vara skyldiga att tillhandahålla TV-program till kabelnät som uppfyller kriterierna för att vara vidareändningspliktiga bör övervägas vidare inom ramen för utredningens behandling av tillståndsfrågor. Utredningen avser därför att återkomma till frågan i nästa betänkande.

Vidareändningsplikten ställer krav på en nätinnehavare att under vissa förutsättningar vidareända TV-program och därtill knutna tjänster gratis till de till nätet anslutna hushållen. Som anförts ovan får vidareändningsplikten anses förutsätta att programföretagen ger erforderligt samtycke till vidareändningen. Någon lagreglerad skyldighet för ett programföretag att tillhandahålla en nätoperatör programsignalen för vidareändning finns dock inte i svensk rätt. Däremot innehåller t.ex. den nya lagstiftningen i Storbritannien en sådan skyldighet för programföretaget, s.k. must offer-obligation.

Enligt utredningen finns det anledning att överväga införandet av ett motsvarande krav när vidareändningsplikten i praktiken kan komma att gälla för flera konkurrerande nät. Det finns en risk för att avsaknaden av en "leveransplikt" kan innebära en hämsko på teknik- och marknadsutvecklingen för alternativa sätt att distribuera TV-program. Ett företag som vill erbjuda abonnenter ett brett utbud av TV-program via ett annat kabelnät än det traditionella kabel-TV-nätet måste för att få kunder sannolikt kunna distribuera must carry-kanalerna. I avsaknad av en leveransplikt har programföretagen möjlighet att antingen helt vägra vidareändring av TV-signalen eller ta orimligt mycket betalt för rätten att vidareända.

Samtidigt skall beaktas att ett TV-företag enligt 48 § upphovsrättslagen förfogar över rätten till återutsändning av sända program, den s.k. signalrätten. Det framstår inte som lämpligt att lagstiftningsvis göra inskränkningar i denna rätt inom ramen för vidareändningsplikten. Däremot kan det diskuteras om ett programföretag som vill sända program inom ramen för denna plikt bör som ett tillståndsvillkor vara skyldig att samtycka till vidareändring i kabelnät. Utredningen avser därför att återkomma till frågan om leveransplikt i nästa betänkande, som kommer att behandla bl.a. tillståndsfrågor.

## 5.5 Ersättningsfrågor

### 5.5.1 Rättighetsklarering enligt upphovsrättslagen

Utformandet av regler om vidareändningsplikt kräver beaktande av vissa upphovsrättsliga frågor. Inte minst gäller det kostnadsfrågor.

I lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) finns bestämmelser som ger upphovsrättsligt skydd åt litterära och konstnärliga verk, t.ex. böcker, dikter, sångtexter och musikaliska respektive sceniska verk, samt för s.k. närstående rättigheter. Med närstående rättigheter avses bl.a. utövande konstnärers (t.ex. sångare, musiker, skådespelare) framförande av verk och radio- och TV-företags utsändningar. Rättigheterna består av en ekonomisk och en ideell del. Den ekonomiska rätten utgörs av rätten att dels framställa exemplar av verket, dels göra verket tillgängligt för allmänheten. Den ideella

rätten innebär för det första att upphovsmannen skall anges när hans verk framställs eller offentliggörs och för det andra att upphovsmannen har rätt att motsätta sig att hans verk ändras på visst sätt eller att verket offentliggörs i vissa sammanhang. Regleringen i upphovsrättslagen grundas till stora delar på internationella konventioner som Sverige tillträtt och ett flertal EG-direktiv.

Bakom de flesta TV-program som sänds ut står rättighetshavare som har bidragit till programmen på olika sätt. Det kan vara exempelvis musiker, skådespelare och producenter. För att få använda upphovsrättsligt skyddat material måste programföretagen avtala med rättighetshavarna om rätt att sända detta, vanligtvis mot ersättning.

Radio- och TV-företag har i sin tur rätt till sina utsändningar, s.k. signalrätt (48 § upphovsrättslagen). Här skall dock märkas att det är själva sändningen, de programbärande signalerna, som skyddas, inte programinnehållet. Det saknar betydelse om sändningen är trådlös eller sker genom tråd. Skyddet innebär att en ljudradio- eller TV-utsändning inte utan programföretagets samtycke får tas upp på en anordning genom vilken den kan återges, återutsändas eller återges för allmänheten på platser där allmänheten har tillträde mot inträdesavgift.

Inom Justitiedepartementet har utarbetats en promemoria (Ds 2003:35 *Upphovsrätten i informationssamhället – genomförande av direktiv 2001/29/EG, m.m.*) som innehåller förslag till lagstiftning som ytterligare förstärker skyddet för vissa upphovsrätten närstående rättigheter, nämligen skyddet för utövande konstnärer vad gäller deras framförande av ett verk, för fonogram- och filmproducenter och för radio- och TV-företag. Om förslagen genomförs blir resultatet att även dessa rättighetshavares tillstånd kommer att krävas för att tillgängliggöra deras prestationer på nätverk som Internet på ett sådant sätt att enskilda kan få del av prestationerna från en plats och vid en tidpunkt som de själva bestämmer. Förslaget innebär vidare, enkelt uttryckt, att begreppet offentligt framförande delas upp i två begrepp, dels offentligt framförande, dels överföring till allmänheten. Alla tillgängliggöranden av verk på Internet, eller andra tillgängliggöranden på distans, kommer alltså att benämnas som en överföring till allmänheten och kräva upphovsmännens tillstånd (a. promemoria s. 2). Dessa förslag innebär inte några sådana ändringar i sak som får betydelse för våra överväganden.

Vidaresändning i kabelnät aktualiserar upphovsrättsliga förfoganden i två avseenden. För det första utnyttjas programföretagets TV-signal. För det andra sker ett förnyat offentliggörande genom att sändningen tas ner via en gemensam mottagaranläggning och sänds vidare i kabel till de anslutna hushållen. Enligt 8 § första stycket upphovsrättslagen är sålunda ett verk att anse som offentliggjort när det lovligen gjorts tillgängligt för allmänheten, vilket enligt 2 § tredje stycket samma lag kan ske genom offentligt framförande, spridning till allmänheten och offentlig visning. Av praxis framgår att ett upphovsrättsligt skyddat verk offentliggörs på nytt när det vidaresänds i kabelnät (jfr NJA 1980 s. 123, NJA 1986 s. 702 och NJA 1988 s. 715).

Rättighetsskyddet enligt upphovsrättslagen innebär alltså vid vidaresändning av TV-program i tråd dels att rättighetshavarna (såväl programföretag som övriga innehavare) måste samtycka till att signalen/programmen sänds vidare genom kabel, dels att kabeloperatören kan vara skyldig att betala ersättning för vidare-sändningen. Som nämnts ovan har ofta en mängd olika rättighetshavare bidragit till TV-programmens tillkomst. Det vore mycket komplicerat för att inte säga omöjligt för ett programföretag eller en kabeloperatör att sluta separata avtal med samtliga rättighetshavare. För att förenkla för dem som vill utnyttja rättighetshavarnas prestationer innehåller upphovsrättslagen därför bestämmelser om s.k. avtalslicens. Det är ett sätt att på kollektiv väg sluta avtal med verkan för samtliga berörda rättighetshavare.

Enligt 26 i § upphovsrättslagen gäller sålunda en avtalslicens för verksutnyttjande på visst sätt, när ett avtal har ingåtts om det med en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området. Avtalslicensen ger användaren rätt att utnyttja verket även i förhållande till upphovsmän som inte företräds av organisationen. Av fjärde stycket i samma lagrum följer dock att en sådan icke ansluten upphovsman bl.a. i fråga om ersättning skall vara likställd med de upphovsmän som organisationen företräder. Upphovsmannen har dessutom alltid rätt till ersättning som hänför sig till utnyttjandet om anspråk framställs inom tre år från utnyttjandet. Ersättningsanspråk får emellertid endast riktas mot organisationen.

Copyswede är den svenska organisation som på nu nämnt sätt klarerar rättigheter på radio- och TV-området.

Enligt 26 f § upphovsrättslagen har var och en rätt att till allmänheten trådlöst eller genom kabel samtidigt och oförändrat återutsända (vidaresända) verk som ingår i en trådlös ljudradio-

eller televisionsutsändning, om avtalslicens gäller enligt 26 i §. Vidaresändningen skall ske till allmänheten. Det finns i lagtexten inte angiven någon särskild gräns i fråga om antalet anslutningar som krävs för att det skall vara fråga om en vidaresändning till allmänheten i ett kabelnät. En hel del mindre kabelnät faller dock utanför detta begrepp, särskilt då fråga är om kabelnät som består av ett antal grannar som gått samman om en gemensam antenn (jfr prop. 1985/86: 146 s. 30). I praxis har antalet anslutningar ansetts behöva uppgå till minst 25 för att det skall vara fråga om vidaresändning till allmänheten (jfr Koktvedgaard/Levin *Lärobok i Immaterialrätt*, 5:e uppl. 1997, s. 124) Med vidaresändning genom kabel avses varje form av fysisk ledare, exempelvis koaxialkabel, tråd eller optiska fibrer (a. prop. s. 30).

Enligt andra stycket i nyssnämnda lagrum gäller vidare-sändningsrätt enligt första stycket inte verk till vilka rättigheterna till vidaresändning innehas av det radio- eller televisionsföretag som sänder ut den ursprungliga sändningen.

Systemet med avtalslicensen innebär i praktiken att om ett företag ingår avtal om verksutnyttjande på visst sätt med Copyswede så har företaget rätt att vidaresända t.ex. TV-sändningar i kabelnät och är dessutom skyddat mot anspråk på ersättning från samtliga upphovsmän.

Av ingresspunkt 17 i rådets direktiv 93/83/EEG av den 27 september 1993 om samordning av vissa bestämmelser om upphovsrätt och närstående rättigheter avseende satellitsändningar och vidaresändning via kabel framgår, att när ersättningen för de förvärvade rättigheterna skall fastställas, parterna bör ta hänsyn till alla sändningsaspekter, såsom exempelvis den faktiska och den potentiella publiken.

Som framgått förutsätter vidaresändning av TV-sändningar genom kabel att vissa rättighetsfrågor enligt upphovsrättslagen är lösta. Utredningen har ovan pekat på förhållandet mellan detta och en lagreglerad skyldighet att svara för sådan vidaresändning (se bl.a. avsnitt 5.3.6). Det finns i detta sammanhang skäl att närmare uppmärksamma de särskilda problem som sammanhänger med kostnaderna för rättighetsklareringen.

Frågan behandlades redan vid det ursprungliga införandet av must carry-skyldigheten i svensk rätt. Det konstaterades då att Copyswede fattat principbeslut om att inte begära ersättning för vidaresändning i kabelnät av de två svenska TV-kanalerna (SOU 1984:65 s. 403). I promemorian *Försöksverksamhet med nordisk TV*

*från rymden, rättsliga frågor* (delbetänkande av radiolagsutredningen, Ds U 1987:2 s. 154 f.) framhölls det orimliga i att kabelföretagen var skyldiga att vidareända dåvarande SR:s kanaler samtidigt som de riskerade straff och skadestånd för upphovsrättsintrång i fall de inte fått samtycke till vidareändningen från de berörda rättighetshavarna. Utredaren, som förutsatte att regeln om vidareändnings-skyldighet införts med förvissningen att rättighetshavarna inte skulle begära ersättning för vidareändningen i kabelnät av must carry-kanalerna, drog slutsatsen att den torde förplikta en tillståndshavare (numera nättinnehavare) att vidareända programmen från dåvarande SR endast i den utsträckning han fick göra detta utan att betala ersättning härför (a. promemoria s. 156, se även SOU 1994:105 s. 339).

I samband med införandet av lagen (1990:2027) om kabelsändningar till allmänheten framfördes synpunkter från vissa remissinstanser om att den nya lagen borde innehålla regler angående de upphovsrättsliga aspekterna på vidareändningsplikten. Regeringen ansåg emellertid – främst mot bakgrund av den tidsbrist som förelåg i lagstiftningsärendet – att så länge de upphovsrättsliga organisationerna avstod från att begära ersättning för vidareändningen saknades anledning att reglera frågan i lag. I fall det ”mot förmodan skulle visa sig att upphovsrättsorganisationerna frångår sina tidigare principbeslut att inte kräva sådan ersättning kommer saken naturligtvis i ett annat läge” (prop. 1991/92:53 s. 38).

Fortfarande gäller det förhållandet att de upphovsrättsliga organisationerna har avstått från att begära ersättning för vidareändning av de TV-program som omfattas av sändningsplikten. Däremot har Copyswede begärt ersättning när SVT:s digitala programtjänst Barnkanalen vidareändrats analogt i vissa kabelnät. Copyswede har vidare till utredningen uppgett att man när gällande avtal löper ut avser att ställa krav på ersättning enligt upphovsrättslagen för all vidareändning, även sådan som omfattas av must carry-skyldigheten.

### 5.5.2 Andra ersättningsfrågor

Frågor om ersättning i anledning av en vidareändningsplikt uppkommer även i andra avseenden än beträffande kostnader för rättighetsklarering. Sålunda har från operatörshåll höjts röster för en möjlighet att kräva ersättning från programföretaget för dels

självkostnaden för distribution av must carry-kanaler, dels den alternativkostnad kabeloperatören har genom att inte kunna utnyttja den aktuella kapaciteten på kommersiella villkor.

Också kabelföretagens rätt att ta betalt av hushållen för de programtjänster som omfattas av sändningsplikten bör uppmärksammas i detta sammanhang. Som framgår av 8 kap. 1 § RTVL skall detta utbud vara gratis för hushållen. Kabeloperatören anses däremot ha rätt att ta ut en avgift för kostnader för underhåll och service av nätet även från hushåll som endast tar emot must carry-kanaler.

### 5.5.3 Förslag till reglering av ersättningsfrågan

*Vårt förslag:* Vi föreslår att det i 8 kap. 1 § RTVL förs in en bestämmelse som ger en nätoperatör rätt till skälig ersättning från programföretag för kostnader avseende ersättning p.g.a. avtalslicens som avses i 26 f § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk om kostnaderna är orimligt betungande för operatören. Om parterna inte kan komma överens i frågan skall Radio- och TV-verket efter ansökan kunna besluta om fördelning av kostnaderna.

Som framgått ovan innebär upphovsrättslagstiftningen en skyldighet för nätoperatörer att utge ersättning till rättighetshavare, om sådan ersättning begärs. Regleringen om vidareändningsplikt saknar bestämmelser som tillåter operatören att övervältra denna kostnad på annan. Tvärtom finns ett direkt förbud mot en sådan övervältring på de anslutna hushållen. Enligt utredningen innebär detta förbud hinder också mot att vidareföra kostnader till hushållen genom påslag på t.ex hyran (jfr däremot SOU 1994:105 s. 341). Det har i tidigare lagstiftningsärenden dels argumenterats för att vidareändningsplikten endast gäller under förutsättning att rättighetshavare avstår från sin rätt till ersättning, dels framhållits att behovet av en reglering av denna fråga kommer i ett annat läge, om sådana ersättningskrav framställs.

Av USO-direktivet artikel 31 framgår att det är möjligt för medlemsstaterna att bestämma att det skall utgå lämplig ersättning för vidareändningen av TV-program och andra tjänster. Förutsättningen är att ersättningen tas ut på villkor som inte är diskriminerande för någon nätoperatör och att den tillämpas på ett proportionellt och öppet sätt.

Enligt utredningen är det av flera skäl olämpligt att låta frågan om kabeloperatörers rätt till ersättning för kostnader i samband med vidareändring av must carry-kanaler längre stå oreglerad. Det skapar osäkerhet kring villkoren för vidareändningsplikten som kan hämma nödvändiga investeringar för en övergång till digital teknik i kabelnät, speciellt om, som vi föreslår, antalet programtjänster som skall vidareändras utökas.

Som kunnat konstateras i tidigare avsnitt rör frågan om kabeloperatörers rätt till ersättning i huvudsak fyra kostnadskategorier, nämligen ersättning för dels service och underhåll av nätet, dels självkostnaden för distribution av programtjänsterna, dels utgiven ersättning till rättighetshavare enligt upphovsrättslagen, dels den alternativkostnad som ligger i att nätkapacitet inte kan utnyttjas på kommersiella villkor.

Beträffande möjligheten för kabeloperatörer att ta ut en avgift från hushållen avseende kostnader för underhåll och service av nätet finns en fast praxis, som tillåter kabeloperatörer att ta ut en sådan avgift från samtliga anslutna hushåll oberoende av om de tecknat avtal om abonnemang på programtjänster med kabelbolaget (jfr bet. 1991/92:KU19 s. 12 samt Kabelnämndens beslut 1992-11-20 i ärende nr 103/92 m.fl.). Det har i utredningsarbetet inte framkommit något som talar för att denna praxis bör ändras. Inte heller finns det behov av att ge frågan en uttrycklig reglering i lag.

När det sedan gäller ersättning för att kabeloperatören inte kan utnyttja för must carry-kanaler ianspråktagen nätkapacitetet på kommersiella villkor gör utredningen följande överväganden.

Reglerna om vidareändningsplikt har sin bakgrund i att hushåll i kabelanslutna fastigheter annars riskerar att utestängas från möjligheten att ta emot ett visst programutbud på samma villkor som andra hushåll. Det är fråga om ett programutbud som skall präglas av mångfald, saklighet och opartiskhet och som skall erbjudas hushållen utan villkor om betalning. Det är visserligen så att det nätutrymme som går åt för vidareändring av dessa program i annat fall hade kunnat användas av nätoperatören för kommersiellt ändamål. Oberoende av om ersättning för denna förlorade möjlighet skulle utges av programföretagen eller hushållen är det emellertid svårt att förena en sådan ersättningsrätt med själva orsaken till vidareändningsplikten, nämligen att operatören genom sitt kabelnät klippt av direktkontakten mellan programföretaget och hushållen och därigenom hindrat hushållen från fri tillgång till programutbudet. Att tillerkänna nätoperatören rätt till ersättning vore



närmast detsamma som att medge dem rätt att vidareända must carry-kanaler i vinstsyfte. På dessa skäl avfärdar utredningen tanken om att nätoperatörer skall ges rätt till ersättning för förlorade intäktsmöjligheter på grund av ianspråktagen nätkapacitet.

Också i fråga om självkostnaden för distribution av programtjänsterna anser utredningen att det inte bör komma i fråga att införa en rätt för nätoperatörer att vidareföra kostnaden på programföretag eller hushåll. En sådan ersättningsrätt skulle öppna en risk för att programföretag, vars sändningar är gratis, skulle tvingas bidra till kostnader för upprustning av kabelnäten. Sådana investeringskostnader bör bäras av nätoperatörens kommersiella verksamhet.

När det gäller utgiven ersättning till rättighetshavare enligt upphovsrättslagen ställer sig saken emellertid annorlunda. Som angetts ovan har utredningen inhämtat att Copyswede, såsom företrädare för rättighetshavare, kommer att ställa krav på ersättning för rätten att vidareända i enlighet med regleringen i upphovsrättslagen. Sådan ersättning kan komma att uppgå till betydande belopp. Frågan om nätoperatören ensam skall bära denna kostnad eller om de bör fördelas mellan denne, programföretag och hushåll kräver överväganden där ett antal faktorer gör sig påminda.

Det kan därvid först konstateras att det är en erkänd upphovsrättslig princip att vidareändning av TV-program i kabelnät innebär ett förnyat offentliggörande som bl.a. utlöser ersättningskyldighet gentemot rättighetshavarna. Denna princip är fast grundad i praxis och synes dessutom ha stöd i internationella konventioner och EG-direktiv. Med hänsyn härtill har utredningen inom den tid vi haft till vårt förfogande saknat utrymme att överväga om det är möjligt och lämpligt att göra förändringar i den upphovsrättsliga lagstiftningen i detta hänseende.

Som påpekats tidigare råder i dag förbud mot att en nätoperatör övervältrar kostnader för vidareändning på abonnenterna. Detta kan sägas vara motiverat främst med hänsyn till att ett av de grundläggande syftena med must carry-skyldigheten är att kabelanslutna hushåll inte skall behöva betala extra för ett utbud som är fritt tillgängligt för andra hushåll och som de, såvitt gäller SVT:s utbud, redan betalt för genom TV-avgiften. Även det förhållandet att det i de flesta fall inte är hushållen själva utan fastighetsägaren som valt att ansluta fastigheten till ett kabel-TV-nät talar mot att det skall vara möjligt att övervältra kostnader på konsumenten. Som argument för att öppna upp en möjlighet för övervältring av kostnader på hushållen kan anföras att det sannolikt skulle bli fråga

om en förhållandevis liten kostnad för det enskilda hushållet. Och i fråga om programtjänster utöver SVT:s utbud har hushållen inte på annat sätt medverkat i finansieringen av sändningen. En annan omständighet som kan tala i samma riktning är att hushållen själva varit aktiva för att få till stånd kabelanslutning, så som kan vara fallet i t.ex. villaområden.

Mot att låta ett programföretag ta del i kostnaderna för vidare-sändning i kabel-TV-nät kan anföras att programföretaget redan före den ursprungliga utsändningen av programmen har klarerat rättigheterna för dessa i förhållande till den del av befolkningen som kan nås av sändningen. För marksända digitala sändningar kommer det, beroende på i vilken multiplex programmen sänds, sannolikt att motsvara minst 98 procent av befolkningen. Ersättningen bestäms genom avtal mellan rättighetshavarna och programföretaget. Utredningen har inte lyckats nå klarhet i om det därvid tas hänsyn till att delar av befolkningen på grund av anslutning till kabel-TV-nät i praktiken är utestängda från direkt mottagning från marknätet. I den mån sådan hänsyn inte tas kan det tyckas oskäligt att programföretagen skall behöva betala kostnaden en gång till för att göra programmen tillgängliga för kabel-TV-hushållen.

Emellertid skall här också beaktas att det kan finnas kommersiella fördelar för en programtjänst att omfattas av vidare-sändningsplikt. En marksänd programtjänst som dessutom vidare-sänds i kabelnät når i princip – beroende på den ifrågavarande multiplexens täckningsgrad – hela svenska folket. Täckningsgraden kan vara av avgörande betydelse för en kommersiell TV-kanals överlevnad och vinstpotential. Med en större befolkningstäckning följer en möjlighet till högre reklampriser och dessutom en bättre förhandlingsposition vid inköp av sändningsrättigheter. En ställning av must carry-kanal kan således vara förenad med stora konkurrensfördelar i förhållande till andra kommersiella programtjänster.

Vidare skall uppmärksammas att det såvitt utredningen kunnat utröna finns olika modeller för hur ersättningar betalas vid vidare-sändning av program som inte omfattas av must carry-skyldighet. I vissa fall betalar programföretaget för att få sin programtjänst eller sina programtjänster distribuerade i kabelnätet. I andra fall är det kabelföretaget som får betala programföretaget för rätten att vidare-sända en programtjänst. Det kan också förekomma att en operatör vidare-sänder en programtjänst utan att det utgår ersättning i någondera riktningen. Beroende på vilken ersättningsmodell

som kommit till användning om programtjänsten inte omfattats av vidareändningsplikt kan alltså ställningen av must carry-kanal innebära en ekonomisk för- eller nackdel för programföretaget genom att det slipper betala respektive mister sin möjlighet att ta betalt för vidareändningen.

I de fall programföretaget hade varit tvungen att betala nätoperatören för att få finnas med i dennes utbud innebär sändningsplikten således en dubbel vinst för programföretaget, eftersom det medför såväl att företaget inte behöver betala för distributionen och plats i basutbudet som att den ökade tillgängligheten ger ett större underlag för annonsintäkter.

Om å andra sidan ställning av must carry-kanal innebär att programföretaget ger upp en möjlighet att ta betalt av nätoperatören för vidareändningen uppvägs sannolikt denna nackdel av det förhållandet att programtjänsten till följd av sändningsplikten finns tillgänglig gratis för alla hushåll. Det får antas att programföretaget i sådant fall uppskattat att den fria tillgängligheten är mer värd än den ekonomiska förlust företaget gör av att inte kunna begära betalning från nätoperatören.

De resonemang som nu förts om kommersiella för- och nackdelar med att omfattas av vidareändningsplikt har av naturliga skäl inte samma bärkraft i fråga om sändningar som finansieras med TV-avgiftsmedel. Sålunda kan SVT och UR inte utnyttja sin must carry-status för att öka sina intäkter. Tvärtom kan det antas att SVT därigenom tvingas avstå från inkomstmöjligheter. I vart fall SVT:s huvudkanaler får anses ha sådan attraktionskraft att nätoperatörer varit beredda att betala för att kunna erbjuda dem i sitt nät, om vidareändningsplikten inte funnits.

Det kan också anföras skäl för att låta nätoperatörerna ensamma bära kostnaden för rättighetsklareringen vid vidareändning. Skyldigheten att betala ersättning för utnyttjande av upphovsrättsligt skyddade verk och närstående rättigheter regleras i lag och är och har varit kända för operatörerna när de byggt upp sin verksamhet, vilket till betydande del skett efter det att regler om vidareändningsplikt infördes 1986. Kabelföretagen har hittills förlitat sig på att de upphovsrättsliga organisationerna har avstått från sin lagenliga rätt till sådan ersättning, men måste ha insett risken för att denna inställning kan komma att ändras. Utredningen ansluter sig alltså inte till bedömningen att vidareändningsplikten endast gäller under förutsättning att det inte ställs krav på ersättning från rättighetshavare (jfr DsU 1987:2 s. 156 och SOU 1994:105 s. 339).

Samtidigt skall inte bortses från att nätoperatörerna, tvingade av sin skyldighet att vidareända vissa programtjänster, har en dålig förhandlingsposition gentemot de upphovsrättsliga organisationerna. I sammanhanget bör dock uppmärksammas möjligheten att vid förhandlingar om ersättning påkalla medling enligt bestämmelserna i lagen (1980:612) om medling i vissa upphovsrättstvister.

En annan aspekt är att nätoperatörerna för att få täckning för de kostnader som hänger samman med distributionen av must carry-kanalerna måste höja antingen det pris man tar betalt av andra programföretag för att ge dem plats i utbudet eller abonnentpriserna på det övriga utbudet. Det kan ses som diskriminerande mot andra programföretag att låta dessa indirekt få bära kostnaderna för vidareändningsplikten genom att antingen få betala mer till nätoperatören för distributionen eller få sina program satta i ett sämre konkurrensförhållande genom prissättningen till hushållen.

Anmärkas bör också att skäligheten av att låta nätoperatören stå för hela kostnaden i viss mån påverkas av i vilken mån operatören hade tvingats att betala programföretaget för sändningarna, om de legat utanför vidareändningsplikten.

Det är enligt utredningens mening angeläget att hitta en lösning på ersättningsfrågorna som i största möjliga mån tar hänsyn till de olika, i många hänseenden disparata intressen som sålunda gör sig gällande.

Vid en sådan sammanvägning finner utredningen att övervägande skäl talar för att huvudregeln bör vara att nätoperatören ensam får stå för även de kostnader avseende ersättning enligt upphovsrättslagen som vidareändningsplikten föranleder. Utredningen fäster därvid särskild vikt vid att kabelnät inte utgör någon nödvändig länk mellan programföretag och hushållen, utan tvärtom vanligen stänger ute hushållen från fri tillgång till gratisutbudet i marknätet samt att ersättningsreglerna i upphovsrättslagen är och har varit väl synliga och klara för kabelföretagen vid anläggande av nät.

Det bör dock införas en undantagsregel för situationer där den ekonomiska belastningen på operatören framstår som orimligt betungande. I sådant fall bör nätoperatören ha rätt till ersättning från programföretag. Hur kostnaderna skall fördelas bör bestämmas utifrån förhållandena i det enskilda fallet, varvid hänsyn kan tas till sådant som vilken av ovan beskrivna ersättningsmodeller som gäller för andra programtjänster som ingår i operatörens utbud och de konkurrensfördelar som must carry-skyldigheten kan innebära

för ett kommersiellt programföretag. Vi återkommer till detta i författningskommentaren.

Det kan i mer sällsynta undantagsfall framstå som rimligt att även till kabelnätet anslutna hushåll tvingas bidra till de rättighetsersättningar som nätoperatören måste utge. Ett exempel på det är att det i samband med att ett kabelnät anläggs i ett egnahemsområde träffas en överenskommelse med samtliga anslutna hushåll om att operatören skall ha rätt att ta ut en avgift för upphovsrättskostnaden. I sådant fall bör Radio- och TV-verket med stöd av 8 kap. 6 § RTVL kunna meddela dispens från kravet på att vidareändningen skall vara gratis för hushållen. Någon särskild bestämmelse om fördelning av kostnaden behövs därför inte.

Avslutningsvis vill utredningen än en gång fästa uppmärksamhet på de konkurrensfördelar som vidareändningsplikten kan medföra för därav omfattade kommersiellt finansierade programtjänster. Som angetts ovan kan must carry-status i det enskilda fallet innebära ekonomiska fördelar genom såväl att programföretaget slipper betala nätoperatören för att finnas med i dennes utbud på visst sätt som möjlighet till högre annonsintäkter. Det kan därför ifrågasättas om inte programtjänster som omfattas av vidareändningsplikt borde beläggas med en avgift eller liknande, på motsvarande sätt som TV4 är skyldigt att betala koncessionsavgift för sändningar i det analoga marknätet.

Emellertid kommer med vårt förslag varje programföretag som så önskar att kunna ansöka om tillstånd att få sända program i marknätet under sådana villkor att sändningen omfattas av vidareändningsplikt. Visserligen kommer sändningsplikten att omfatta endast tre sådana program. Inget hindrar emellertid att fler programtjänster än så beviljas tillstånd som innebär must carry-status. Det blir sedan en fråga för nätoperatören att välja vilka program denne vill vidareända. Eftersom såväl beviljandet av tillstånd som nätoperatörens val av must carry-kanaler kommer att ske i fri och öppen konkurrens saknas anledning att utifrån konkurrenshänsyn införa en särskild kostnadsreglering.

## 5.6 Övergångsbestämmelser

*Vårt förslag:* Vi föreslår att det i övergångsbestämmelser föreskrivs att äldre bestämmelser skall gälla i områden där marksändningar sker med analog teknik. De föreslagna nya reglerna rörande kostnadsfördelning av ersättning enligt upphovsrättslagen bör dock tillämpas omedelbart.

*Vår bedömning:* De övergångsproblem som kan komma att uppstå om det, sedan de analoga marksändningarna i ett område helt har upphört, fortfarande finns kabelnät som saknar möjlighet att distribuera TV-sändningar med digital teknik bör kunna hanteras inom ramen för Radio- och TV-verkets behörighet enligt 8 kap. 6 § RTVL att medge undantag från vidareändningsskyldigheten. Där- emot anser vi att det EG-rättsliga regelverket inte medger en särskild vidareändningsplikt av analoga sändningar i kabelnät som vidareänder TV-program både analogt och digitalt.

De förslag vi lämnar är avsedda att börja tillämpas så snart nedsläckningen av det analoga markbundna sändarnätet påbörjas. Det kommer därför att behövas dels särskilda övergångsbestämmelser för de områden som inte har övergått till enbart digitala marksändningar, dels ett sätt att hantera de övergångsproblem som är hänförliga till kabel-TV-nät som inte har anpassats för digitala sändningar när de analoga marksändningarna i området upphör.

När det gäller övergången till enbart digitala marksändningar har riksdagen beslutat att denna skall ske i etapper (rskr. 2002/03:196 och bet. 2002/03:KU33). För de delar av landet där det fortfarande förekommer såväl analoga som digitala sändningar anser vi det lämpligast att äldre bestämmelser fortsätter att gälla. Det innebär att kabeloperatörerna kommer att kunna fortsätta att såväl ta emot som vidareända TV-signalen i analog form. Dessutom betyder det att endast de programtjänster som i dagsläget omfattas av sändningsplikt behöver sändas vidare kostnadsfritt i kabelnäten. En annan följd är naturligtvis att det inte krävs att digitala program vidare- sänds i kabelnät där det inte förekommer någon digital distribution i övrigt.

De äldre bestämmelserna kommer alltså att gälla i områden där mottagningen av de markburna sändningarna alltjämt sker på analog väg fram till den tidpunkt då dessa sändningar helt har upphört, vilket enligt riksdagens ovannämnda beslut skall vara senast den 1 februari 2008.

I ett avseende anser vi dock att de nya bestämmelserna skall börja gälla även i nu berörda områden. Det gäller de särskilda regler om fördelning i vissa fall av kostnader för ersättning enligt upphovsrättslagen som vi föreslår skall införas. Mycket talar nämligen för att sådana ersättningskrav kommer att framställas även i fråga om sändningar i analog form.

Som redogjorts för i avsnitt 4.4 är i dagsläget de flesta av de största kabel-TV-näten redan anpassade till den digitala tekniken medan många mindre nät inte är det. Hur det kommer att se ut i februari 2008, när det analoga marknätet är helt nedsläckt, är inte möjligt att uttala sig om i dag. Det är dock troligt att det för många små kabelnät inte är affärsmässigt befogat att göra en sådan uppgradering som krävs för att vidare sändningarna skall kunna ske digitalt. Visserligen kan det antas att en övergång till digital teknik på sikt ändå kommer att ske, men det bör enligt utredningen inte genomföras med tvång. Såvitt utredningen känner till finns det i dagsläget inte heller något krav från riksdagens eller regeringens sida på att samtliga kabelnät skall ha anpassats till digital sändningsteknik i samband med att marknätet för analoga sändningar tas ur bruk.

Mot bakgrund härav kommer kabel-TV-nät som inte är anpassade till digital teknik att behöva hanteras på särskilt sätt. Utredningen bedömer att detta lämpligen kan ske inom ramen för Radio- och TV-verkets dispensmöjlighet enligt 8 kap. 6 § RTVL.

Dispens bör kunna meddelas främst om det finns tekniska eller ekonomiska hinder mot att övergå till digital teknik. När det gäller större kabel-TV-nät får det regelmässigt anses vara affärsmässigt motiverat att digitalisera eftersom det frigör kapacitet som kan användas för distribution av fler TV-program eller tas i anspråk för andra digitala tjänster. Det kan också sägas ligga i linje med den allmänna tekniska utvecklingen att en digitalisering kommer till stånd. För innehavare av små kabelnät är det emellertid inte alltid på samma sätt motiverat av affärsmässiga skäl att uppgradera nätet. Det kan i sådana fall föreligga skäl att medge undantag från 8 kap. 1 § RTVL. Som exempel kan nämnas en bostadsrättsförening vars nät omfattar lägenheterna i föreningen och där det etablerats en samsyn inom föreningen att det saknas ekonomiska förutsättningar att övergå till digital teknik.

Den omfattning som sändningsplikten får enligt vårt förslag innebär en utökning av antalet programtjänster i förhållande till vad som nu gäller. Så länge digital teknik används innebär den dock en

minskning med avseende på det frekvensutrymme som tas i anspråk. I de fall digital-analog-omvandling sker skulle en oinskränkt skyldighet att vidareända samtliga programtjänster i analog form innebära en väsentlig utvidgning av sändningsplikten i kapacitets-hänseende i förhållande till dagsläget. För att undvika detta bör Radio- och TV-verket kunna undanta vissa programtjänster från sändningsplikten när det gäller enskilda kabelnät. Hur omfattande sändningsplikten skall vara får bestämmas utifrån nätets kapacitet och övriga förhållanden i det enskilda fallet.

Dessutom finns det vid analog vidareändning inte möjlighet att förmedla de s.k. tilläggstjänster eller den utökade text-TV-funktion som är möjlig vid digital distribution. Inte heller kan vissa andra funktioner som följer med TV-signalen såsom bredbilsformat och femkanalsljud förmedlas till den som tar emot en sändning analogt. Radio- och TV-verket skall därför även kunna undanta sådana tjänster från sändningsplikten i kabelnät som är analoga.

Dispensmöjligheten bör utövas på grundval av en allmän proportionalitetsbedömning varvid måste beaktas vilken kapacitet det aktuella nätet har och vilken påverkan en oinskränkt must carry-skyldighet i analog form skulle få för nätinnehavarens möjligheter att använda nätet för annan TV-distribution alternativt andra användningsområden.

Det är svårt att i dagsläget uttala sig om vad som är en rimlig period för en digitalisering av samtliga kabelnät. Enligt utredningen bör därför inget hindra att Radio- och TV-verket, om det i ett inledande skede skulle behövas, beslutar om en generell dispens för nät av t.ex. en viss storleksordning. Allt eftersom tiden går torde emellertid utrymmet för att medge undantag från sändnings-skyldigheten för icke digitaliserade kabelnät komma att minska. Radio- och TV-verket får därvid vid bedömningen av om dispens-skal fortfarande föreligger i det enskilda fallet ta hänsyn till de allmänna tekniska utvecklingstendenserna, investeringskostnaderna och de eventuella olägenheter som de anslutna hushållen får kännas vid till följd av en utebliven digitalisering.

Dispensmöjligheten är avsedd för de undantagsfall då det från teknisk och ekonomisk synpunkt framstår som ursäktligt att ett nät inte uppgraderas till att sända med digital teknik. Emellertid kommer sannolikt ett antal nät att under överskådlig tid vidare-sända program med både digital och analog teknik. I sådant fall gäller vidareändningsplikten de digitala sändningarna och något utrymme för att meddela dispens för att i stället vidareända enbart



analogt saknas. En annan sak är att kabeloperatören självmant kan välja att vidareända must carry-program också analogt, om erforderligt samtycke lämnas av programföretaget.

Det kan sägas att en sådan ordning kan komma att tvinga kabelanslutna hushåll att införskaffa utrustning för digital mottagning, trots att det finns möjlighet att även fortsättningsvis ta emot sändningarna med analog teknik. Visserligen skulle analog vidareändning innebära att hushållet sannolikt fick nöja sig med ett färre antal programtjänster och tvingas avstå från digitala tilläggstjänster. Vissa skulle kanske dock föredra det framför att behöva införskaffa särskild utrustning för digital mottagning. Det kan därför övervägas om det bör finnas en särskild vidareändningsplikt avseende analoga sändningar i kabelnät som tillåter överföring i båda teknikformerna.

Mot en sådan särskild skyldighet kan emellertid anföras flera skäl. Reglerna om vidareändningsplikt har till syfte att säkerställa att boende i kabelanslutna hushåll har tillgång till samma grundläggande utbud av TV-program och därtill knutna tilläggstjänster som andra hushåll. Detta syfte är uppnått genom – och endast genom – att kabeloperatören vidareänder digitala sändningar med digital teknik. Vidareändning med analog teknik innebär att hushållen erbjuds ett sämre utbud, bl.a. genom att tilläggstjänsterna faller bort, och kräver dispens. Det kan därför inte komma i fråga att generellt tillåta en kabeloperatör som förfogar över ett digitalt nät att i stället välja analog form.

Alternativet är då att ålägga operatören att vidareända hela eller delar av programutbudet i både digital och analog form. En sådan skyldighet går dock utöver vad som krävs för att tillförsäkra hushållen tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program. Visserligen kan anföras att vidareändningsplikt i analog form är nödvändig för att hushåll som saknar utrustning för digital mottagning skall få tillgång till TV-sändningar. Emellertid måste alla hushåll i områden där analoga sändningar har upphört skaffa sådan utrustning för att kunna se TV. Det kan enligt utredningen inte anses förenligt med ändamålen bakom regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen eller i USO-direktivet att använda vidareändningsplikten för att erbjuda hushåll anslutna till kabel-TV-nät bättre villkor än hushållen i övrigt.

En särskild skyldighet att vidareända program i både digital och analog form skulle alltså innebära ett kapacitetsutnyttjande, som inte är nödvändigt för att uppnå syftet med sändningsplikten. En

sådan skyldighet måste därmed sägas stå i strid med skälighets- och proportionalitetskraven i artikel 31 i USO-direktivet. Det kan också ifrågasättas om en sådan skyldighet ligger inom ramen för vad som är en tillåten inskränkning i kabeloperatörens grundlagsskyddade etableringsfrihet, äganderätt och yttrandefrihet.

Sammantaget finner utredningen att det saknas möjlighet att föreskriva om en särskild vidareändningsplikt i analog form av sändningar som rent faktiskt kan vidareändras i kabelnät med digital teknik.

## 6 Konsekvenser

### *Konsekvenser för företag och enskilda*

De förslag som lämnas i detta betänkande kommer i vissa avseenden att innebära ekonomiska konsekvenser för företag, främst nätoperatörer och programföretag.

För det första skall framhållas att det under utredningsarbetet har framkommit att rättighetshavare i framtiden inte kommer att avstå från rätten till ersättning enligt upphovsrättslagen för vidare-sändning av program som omfattas av vidare-sändningsplikten. Det innebär att skyldigheten enligt upphovsrättslagen att klarera rättigheterna för vidare-sändning av programtjänster som omfattas av sändningsplikt kommer att medföra kostnader för nätoperatörer.

Även om den fördyring som detta innebär för nätoperatörerna kan sägas bero mer på rättighetshavarnas ändrade inställning än på våra förslag, anser vi att det finns skäl att ange något om kostnads-konsekvenserna.

Utredningen kan av naturliga skäl inte veta vad förhandlingarna mellan parterna kommer att resultera i för ersättningsnivåer. En grov skattning av kostnaderna kan dock göras med utgångspunkt från den ersättningsnivå som rättighetshavarna genom Copyswede angett för SVT:s Barnkanalen då denna vidare-sänds i kabelnät. Begärd ersättning uppgår till ca en krona per abonnent och månad. Med utgångspunkt härifrån skulle en vidare-sändningsplikt som omfattar hela SVT:s utbud och ytterligare högst tre program-tjänster innebära kostnader för nätoperatörerna om ca 7 kr/månad och hushåll. Om det totala antalet kabelanslutna hushåll antas vara ca 2,5 miljoner, och om samtliga must-carry-kanaler sänds ut, skulle den totala kostnaden för rättighetsersättning avseende must carry-kanaler uppgå till drygt 200 miljoner kronor per år. Här skall dock märkas att de kanaler – utöver SVT1, SVT2, 24 och TV4 –

som kommer att omfattas av vidareändningsplikt med stor sannolikhet är sådana som i dag finns tillgängliga i kabelnäten och som operatörerna följaktligen redan erlägger rättighetsersättning för. Ser man bara till SVT1, SVT2 och TV4 stannar merkostnaden vid ca 90 miljoner kr per år. Det skall dock framhållas att varje kostnadsberäkning blir mycket osäker eftersom dels kostnadernas storlek som nämnts är beroende av förhandlingar mellan Copyswede och nätoperatörerna, dels det är oklart om den ersättning som programföretagen betalar för primärsändningen bestämts med hänsyn till sändningarnas faktiska eller teoretiska täckningsgrad. I det senare fallet finns anledning att tro att ersättningarna för primärsändningen kan sänkas i motsvarande mån som ersättning tas ut av nätoperatörerna.

Som framhållits i avsnitt 5.5.3 kan utvidgningen av antalet programtjänster som ryms inom vidareändningsplikten innebära, beroende på vilken ersättningsmodell som annars hade tillämpats, ett intäktsbortfall för antingen kabeloperatören eller programföretaget i fråga. Detta är emellertid något som kan beaktas inom ramen för en fördelning av rättighetskostnaderna, varför det är svårt att sia om det verkliga utfallet av ett sådant intäktsbortfall.

På ovan anförda skäl är det även svårt att uttala sig om i vilken utsträckning programföretagen får ökade kostnader till följd av vårt förslag om att programföretag i vissa fall skall utge skälig ersättning för rättighetskostnader till nätoperatörerna.

En annan konsekvens av våra förslag som berör företag hör samman med digitaliseringen av kabelnäten. Det har inte varit möjligt för utredningen att inom tidsramen för uppdraget göra någon analys av kostnaderna för en anpassning av kabelnäten till digital teknik. Vårt förslag innebär inte heller något tvång att digitalisera näten så snart de analoga marksändningarna upphör. I stället har vi föreslagit att Radio- och TV-verket ges befogenhet att meddela dispens från skyldigheten att vidareända digitalt, om det från teknisk och ekonomisk synpunkt framstår som ursäktligt att ett kabelnät inte uppgraderats till att sända med digital teknik. Vi gör därför den bedömningen att den digitalisering som kommer att genomföras i kabelnäten i allt väsentligt skulle ha gjorts oberoende av våra förslag om sändningsplikt. Enligt vår uppfattning ligger det i linje med den allmänna tekniska utvecklingen att en digitalisering kommer till stånd, bl.a. eftersom det möjliggör ett effektivare kapacitetsutnyttjande. Möjligen kan det tänkas att övergången till

digital sändningsteknik till följd av våra förslag kommer att ske något tidigare än vad som annars skulle varit fallet.

Som redogjorts närmare för i avsnitt 5.6 innebär utredningens förslag att hushåll anslutna till kabelnät som är digitaliserade, på samma sätt som blir fallet för hushåll som tar emot markbundna sändningar direkt, kommer att behöva investera i en set-top-box för att kunna ta emot de programtjänster som ingår i must carry-utbudet. Detta är dock, som utredningen ser det, inte en konsekvens av våra förslag utan av riksdagens beslut att de analoga TV-sändningarna skall ha upphört den 1 februari 2008.

Vi bedömer inte att våra förslag får några ytterligare konsekvenser som särskilt berör små företags villkor.

#### *Konsekvenser för myndigheter m.m.*

De föreslagna ändringarna i radio- och TV-lagen kommer bl.a. att innebära att reglerna om vidareändningsplikt blir tillämpliga även på kabelnät där sändningarna når färre än tio bostäder. Hur många nät som enligt nuvarande regler genom denna begränsning generellt varit undantagna från regleringen är svårt att bedöma, men antalet torde vara betydande. Det finns anledning att tro att dessa till mycket stor del kan komma i fråga för dispenser från hela eller delar av vidareändningsplikten.

Enligt den nuvarande regeln i 8 kap. 6 § radio- och TV-lagen får Radio- och TV-verket medge undantag från skyldigheterna enligt 1, 2 och 4 §§ om det finns särskilda skäl till det. Såvitt upplysts från Radio- och TV-verket har antalet ansökningar om undantag de senaste åren varit mycket litet. De ärenden som berör must carry-skyldigheten består oftast i att konsumenter/anslutna hushåll av olika anledningar är missnöjda med hur kabeloperatören uppfyller sin vidareändningsplikt och anmäler detta till verket. För närvarande tar således denna ärendetyp i anspråk en liten del av verkets resurser, uppskattningsvis ca 20 procent av en heltidstjänst. I detta ryms även viss informationsverksamhet, t.ex. besvarande av frågor från programbolag och operatörer om tillämpligheten av skyldigheterna på nya typer av elektroniska kommunikationsnät.

Regleringen kommer således att leda till både nya arbetsuppgifter och utökning av befintliga arbetsuppgifter för Radio- och TV-verket. Det är rimligt att anta att mängden ärenden om undantag från vidareändningsplikten kommer att bli stort, både beträffande

det stora antalet små kabelnät som kommer att omfattas av plikten och beträffande de nät som på kort sikt kommer att fortsätta att sända med analog teknik. Man kan inte heller bortse från att även vissa större kabelnät kommer att vara helt eller delvis analoga under lång tid. Det kan tänkas att dessa operatörer kommer att ansöka om undantag från den utökade vidareändningsplikten. Som ovan nämnts tar frågorna kring vidareändningsplikt idag endast en liten del av verkets anslag i anspråk. De föreslagna reglerna kommer att innebära ett ökat resursbehov, både på grund av den förväntade stora mängden ärenden och förekomsten av ärenden av komplicerad natur. Härtill kommer den nya typen av ärenden angående fördelning av rättighetskostnader, vilken kräver kompetens i upphovsrättsliga frågor, kännedom om befintliga avtal inom detta område samt kunskaper om operatörernas finansiella förhållanden. Informationsinsatser både gentemot operatörer och mot allmänheten kommer också att behöva genomföras. Slutligen kan frågor uppkomma om gränsdragning mellan vilka tilläggstjänster som skall omfattas av vidareändningsplikten.

Det kan diskuteras när det ökade resursbehovet kommer att uppstå. De föreslagna övergångsbestämmelserna innebär att de nuvarande reglerna skall tillämpas så länge analoga sändningar bedrivs i det område där kabelnätet är beläget. Detta kommer att innebära att frågor om undantag uppkommer i takt med att de analoga sändningarna upphör, vilket skall ske etappvis. Man kan alltså tänka sig att ärendemängden sprids ut över tiden i takt med den etappvisa avstängningen. Informationsinsatser och rutiner för hantering av ansökningar om undantag måste dock vara framtagna i samband med att den första avstängningsetappen inleds, vilket såvitt kan bedömas kan komma att ske under år 2005. Sammantaget bedömer vi att de föreslagna reglerna medför ett genomsnittligt ökat resursbehov för Radio- och TV-verket motsvarande två årsarbetskrafter från och med denna tidpunkt.

Förslagen innebär också att det kan förväntas en i viss mån ökad arbetsbörda för Länsrätten i Stockholms län och Kammarrätten i Stockholm genom möjligheten att till förvaltningsdomstol överklaga Radio- och TV-verkets beslut. Enligt utredningen bör dock kostnaden för det rymmas inom domstolväsendets befintliga resurser.

## 7 Författningskommentar

### **Förslaget till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)**

#### **1 kap. 3 §**

Ändringen är föranledd av förslaget till ny lydelse av 8 kap. 1 § första stycket. Liksom tidigare gäller att med undantag för reglerna om vidareändningsplikt är radio- och TV-lagen endast tillämplig för trådsändningar som når fler än 100 bostäder. Däremot utvidgas vidareändningsplikten till att gälla även sändningar som når tio eller färre bostäder, om ett betydande antal hushåll använder nätet som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar. Det följer av den nya lydelsen av 8 kap. 1 § första stycket.

Genom denna ändring kommer de kriterier som anges i första stycket att överensstämma med dem som anges för tillämpningen av yttrandefrihetsgrundlagen enligt lagrummets nuvarande andra stycke. Genom en redaktionell ändring sammanförs därför det andra stycket med det första.

#### **8 kap. 1 §**

Bestämmelsen i *första stycket* ändras på så sätt att vidareändningsplikten skall gälla för var och en som äger eller annars förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät som används för överföring av TV-sändningar till allmänheten genom kabel, om ett betydande antal hushåll anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar.

Med elektroniskt kommunikationsnät avses detsamma som enligt 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Av förevarande lagrums ordalydelse framgår dock att bestämmelsen är tillämplig endast på trådbundna nät, således inte t.ex. satellitnät

eller trådlösa LAN-nät. I förhållande till nuvarande bestämmelse innebär användningen av begreppet elektroniska kommunikationsnät att vidareändningsplikt kan åvila inte bara vad som kan kallas traditionella kabel-TV-nät, dvs. nät som inrättats för att distribuera TV-sändningar till hushållen, utan även andra kabelnät som t.ex. bredbandsnät och kopplade telenät.

Ett första kriterium för sändningsplikt är att nätet används för överföring av TV-sändningar till allmänheten. Nät som sänder TV-program till en sluten krets av användare omfattas således inte. Detta innebär ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

Därutöver krävs att ett betydande antal hushåll som är anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar. Ordalydelsen har sin förebild i artikel 31 i USO-direktivet. USO-direktivet är en del av det nya EG-rättsliga regelverk som implementerats med svensk rätt genom lagen om elektronisk kommunikation. Eftersom det är fråga om ett s.k. harmoniserande regelverk och inte minimidirektiv är utrymmet för avvikelser från direktivet vid införlivandet med nationell rätt litet. Det påkallar försiktighet i fråga om såväl att i lagtext använda annan terminologi än i direktivet som att i motiven ge vägledning i tolkningsfrågor. Det kan här erinras om att EG-domstolen är exklusivt behörig att göra uttalanden om innebörden av EG-rättens regler.

I direktivet används begreppet slutanvändare som beteckning på dem till vars förmån vidareändningsplikten gäller. Slut användare definieras i lagen om elektronisk kommunikation som "användare som inte tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster". Med hänsyn till att vidareändningsplikt liksom i dag inte bör gälla sändningar till sjukhus, hotell, sportanläggningar, varuhus och liknande har i lagtexten ordet hushåll valts framför slutanvändare. Därigenom ansluts också till ordet bostäder i 1 kap. 3 §. Begreppen hushåll och bostad bör i detta sammanhang tolkas enhetligt.

Som angetts i avsnitt 5.4.3 är rekvisitet "ett betydande antal" uppfyllt antingen om antalet hushåll i absoluta tal är betydande eller om en betydande andel av det totala antalet hushåll anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar. I det första fallet torde gränsen för ett betydande antal kunna sättas vid fler än 100 hushåll. Med en betydande andel hushåll av de till nätet totalt anslutna menas i vart fall mer än hälften. Med hänsyn till att vidareändningsplikten åvilar nätoperatören



avses med nät operatörens logiska nät, oberoende av vem som äger de fysiska beståndsdelarna.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att vidareändningsplikt förutsätter att antalet hushåll, som använder en viss operatörs nät som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar, uppgår till antingen fler än 100 eller minst hälften av de till nätet anslutna hushållen.

När det gäller kriteriet att hushållen skall använda nätet som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar menar vi att man kan resonera på följande sätt. Om en operatör erbjuder ett brett utbud av TV-program utöver must carry-kanalerna bör man kunna presumera att hushållen använder nätet som sitt huvudsakliga medel för TV-tittande. Erbjuder nätoperatören enbart ett begränsat antal betal-TV-kanaler har man däremot anledning att utgå från att nätet inte är det huvudsakliga medlet för anslutna hushåll att ta emot TV-sändningar.

Det kan inträffa att flera operatörer erbjuder samma hushåll att ta emot TV-sändningar via sitt nät. Så kan vara fallet om t.ex. en fastighet är ansluten både till ett traditionellt kabel-TV-nät och till ett fiberbaserat bredbandsnät huvudsakligen avsett för Internetanslutning. Vidareändningsplikten bör då avgöras för varje nät för sig, utan någon jämförelse av om hushållet använder det ena eller det andra nätet mest. Om sålunda båda operatörerna erbjuder ett brett utbud av TV-program och antalet hushåll som utnyttjar nätet för att ta emot TV-sändningar uppgår till fler än 100 eller till mer än hälften av till nätet anslutna hushåll är båda operatörerna skyldiga att vidareända must carry-kanaler.

Som utvecklats närmare i allmänmotiveringen, avsnitt 5.4.4, är det nätoperatören som ansvarar för att sändningsplikten uppfylls, oavsett om operatören äger nätet eller disponerar hela eller delar av det på grund av avtal om nyttjanderätt.

Såvitt gäller innebörden av vidareändningskyldigheten och de krav som ställs på de programtjänster som kan komma i fråga för den har inga ändringar gjorts i förhållande till nuvarande bestämmelser.

I *andra stycket* har lydelsen ändrats något för att bli tydligare. Någon ändring i sak är inte avsedd. Frågan behandlas bl.a. i avsnitt 5.3.5. Vidare har det undantag som hittills gällt för program som sänts ut enbart med digital teknik tagits bort. I de fall kabel-TV-nät inte är anpassade för digitala sändningar när de analoga sändningarna upphör finns det, som angetts i avsnitt 5.6, enligt 8 kap. 6 §

en möjlighet för Radio- och TV-verket att medge undantag från skyldigheterna enligt 1 §.

*Tredje stycket* innehåller endast en redaktionell ändring.

I *fjärde stycket*, som reglerar omfattningen av sändningsplikten har vissa ändringar gjorts. Vidaresändningsplikten omfattar sålunda, under de i första stycket angivna förutsättningarna, samtliga program som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiften, dvs. i nuläget SVT och – inom ramen för SVT:s sändningsutrymme – UR. Därutöver omfattas högst tre TV-program som sänds av annan tillståndshavare av vidaresändningsplikten. Om fler än tre programtjänster, utöver SVT:s utbud, uppfyller de krav som ställs upp för vidaresändningsplikt enligt första stycket skall varje nätoperatör själv kunna välja vilka tre som skall distribueras kostnadsfritt i det egna nätet.

Av fjärde stycket framgår vidare att sändningsplikten också omfattar text-TV och vissa tjänster som har direkt anknytning till TV-program som omfattas av sändningsplikt, s.k. tilläggstjänster. Till de programanknutna tjänster som bör omfattas av sändningsplikten hör för det första tjänster som har till syfte att öka tillgängligheten för funktionshindrade. Därutöver omfattas en rad andra tjänster som sänds ut med TV-signalen och som har direkt anknytning till programmen.

Tjänster som innefattar interaktiv kommunikation mellan användaren och programföretaget – s.k. end-to-end-kommunikation – omfattas inte av sändningsplikten. Sådana tjänster kan nämligen inte anses utgöra en sändning till allmänheten. Gränsdragningen mellan tjänster som faller inom respektive utanför vidaresändningsplikten kommer i detta hänseende att bero på vem som kontrollerar sändningen. Som exempel kan anföras följande.

Anta att det i samband med en friidrottsfinal, ett 1500-meterslopp, erbjuds användaren möjlighet att under en halvtimmes tid före och efter finalen se föregående mästerskapsfinal. Om signalinformationen sänds momentant till hushållen och lagras i set-top-boxen, varifrån tittaren kan hämta den, är det fråga om en sändning till allmänheten. Själva sändningen har då startat när sändaren bestämt och den har gått ut i samma form till en större öppen krets. Är det däremot så att det krävs att tittaren via en returkanal till operatören eller programföretaget begär uppspelning av filmsekvensen i fråga är det inte fråga om en sådan tjänst som nätoperatören är skyldig att vidaresända inom ramen för must carry-skyldigheten. Sändningen startar då på begäran av mottagaren och riktar sig inte till allmän-

heten. För ytterligare vägledning i dessa hänseenden kan hänvisas till prop. 2001/02:74 s. 41 ff.

Tilläggstjänsten måste för att omfattas av vidareändningsplikten ha anknytning till en programtjänst som i sin tur omfattas av sändningsplikt. Den i föregående stycke angivna tjänsten är ett exempel på det. I övrigt kan vägledning hämtas från vad som anses utgöra ett program i den mening som avses i t.ex. 6 kap. 4 §. Det skall dock anmärkas att utredningen enligt Dir. 2003:30 har att i senare betänkande ta ställning till bl.a. frågan om i vilka avseenden reglerna för interaktiva tjänster skall skilja sig från de allmänna reglerna om gränsdragningen mellan interaktiva tjänster och de sändningar för vilka allmänna regler skall gälla. Förslaget här utgår emellertid från att det bör överlämnas till rättstillämpningen att närmare fastställa om en viss tilläggstjänst omfattas av sändningsplikten eller inte.

Det nya *femte stycket* motsvarar det som tidigare var sjätte stycket. Förutom placeringen och en mindre redaktionell ändring är stycket oförändrat jämfört med tidigare.

I ett nytt *sjätte stycke* anges att den som ansvarar för vidareändningen har rätt till skälig ersättning från tillståndshavare vars sändningar vidareändras, om vidareändningsplikten medför kostnader för viss ersättning enligt upphovsrättslagen som är orimligt betungande. Bestämmelsen motiveras utförligt i avsnitt 5.5.3.

Som där anges är huvudprincipen att en nätoperatör ensam har att bära de kostnader som en vidareändring kan medföra i form av ersättning till rättighetshavare enligt upphovsrättslagen. I undantagsfall kan emellertid dessa kostnader framstå som orimligt betungande. Så kan vara fallet om den upphovsrättsliga ersättningen uppgår till betydande belopp och det är svårt för nätoperatören att kompensera sig för kostnaden på annat sätt. Vad som utgör ett betydande belopp får ses i relation till de kostnader nätoperatören allmänt har för sina sändningar och omsättningen på verksamheten. För en i ekonomiska sammanhang liten operatör kan det räcka med ett belopp på några tiotusentals kronor medan kostnaderna för ett regionalt eller nationellt täckande nät kan uppgå till miljonbelopp utan att de skall anses som orimligt betungande. Det kan härvid erinras om att enligt praxis anses ersättningsskyldighet enligt upphovsrättslagen inträda först vid vidareändring i nät där antalet anslutningar uppgår till minst 25 (se avsnitt 5.5.1).

Om kostnaderna är orimligt betungande har nätoperatören rätt till skälig ersättning från programföretag vars sändningar omfattas av sändningsplikten. Ersättningen kan avse hela eller delar av

kostnaderna. Hur kostnaderna skall fördelas får bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Frågan bör regelmässigt kunna lösas genom överenskommelse mellan parterna.

Som framgår av lagtexten skall ersättningen vara skälig. Med det avses att ersättningen skall vara skälig såväl utifrån bestämmelserna i upphovsrättslagen som med hänsyn till hur kostnaden bör fördelas mellan nätoperatör och programföretag.

Bestämmelsen avser endast ersättning som utgår på grund av en sådan avtalslicens som avses i 26 f § upphovsrättslagen. Som framgår av den paragrafens andra stycke gäller inte regleringen om avtalslicens verk till vilka rättigheterna till vidareändring innehas av det radio- eller televisionsföretag som sänder ut den ursprungliga sändningen. Vi har tidigare förutskickat att vi i nästa betänkande, inom ramen för tillståndsfrågan, kommer att behandla programföretags skyldighet att beträffande programtjänster som omfattas av vidareändringsplikten tillhandahålla TV-signalen till nätoperatören.

Någon rätt för en nätoperatör att begära ersättning från till nätet anslutna hushåll föreslås inte. Som anges i avsnitt 5.5.3 kan det dock i sällsynta undantagsfall komma i fråga att Radio- och TV-verket medger dispens från förbudet i första stycket mot att vidareföra kostnader på hushållen.

#### 8 kap. 6 §

I det nya *andra stycket* anges att Radio- och TV-verket får besluta om ersättning enligt 1 § sjätte stycket, dvs. om skyldighet för programföretag att helt eller delvis ersätta nätoperatören för kostnader föranledda av vidareändringsplikten. Normalt bör ersättningsfrågan kunna lösas genom avtal mellan parterna. Misslyckas det har nätoperatören enligt denna paragraf möjlighet att underställa frågan Radio- och TV-verket.

Av 13 kap. 2 § p. 4 framgår att verkets beslut går att överklaga till allmän förvaltningsdomstol.

#### 13 kap. 2 §

Ändringen i *första stycket punkt 4* innebär att beslut om ersättning som Radio- och TV-verket fattar med stöd av 8 kap. 6 § andra stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

### **Punkt 1**

De nya reglerna skall träda i kraft och punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1998:1713) om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844) upphöra den dag riksdagen bestämmer. Detta bör vara samma dag som nedsläckningen av de analoga marksändningarna inleds.

### **Punkt 2**

Enligt riksdagens beslut den 28 maj 2003 (bet. 2002/03:KU33 och rskr. 2002/03:196) skall nedläggningen av de analoga TV-sändningarna ske etappvis. I områden där nedläggning skett skall de nya reglerna tillämpas. Däremot skall äldre bestämmelser gälla i områden där analoga marksändningar fortfarande förekommer. De nya reglerna om möjlighet till kostnadsfördelning av ersättning enligt upphovsrättslagen mellan nätoperatör och programföretag skall dock gälla även i dessa områden. Vi har behandlat frågan mer utförligt i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.6.

## Särskilt yttrande av Magnus Larsson och Lars Marén

Utredningens förslag innebär för de kabelnät där det går att sända digitalt att kabelföretagen endast skall vara skyldiga att sända must carry-kanalerna i digital form. Någon skyldighet att i sådana nät även sända must carry-kanaler analogt kan enligt utredningen inte komma i fråga. Det är endast för de kabelnät där det inte är möjligt att sända digitalt som kabelföretagen kan åläggas att sända ut vissa must carry-kanaler analogt. Detta skall enligt förslaget kunna ske inom ramen för Radio- och TV-verkets dispensgivning.

Utredningen konstaterar att dess förslag kan komma att tvinga kabelanslutna hushåll att skaffa utrustning för digital mottagning trots att det finns möjlighet att fortsätta att ta emot sändningarna med analog teknik, något som vissa hushåll kanske skulle föredra. Utredningen avvisar dock tanken på en särskild vidareändningsplikt avseende analoga sändningar i kabelnät som tillåter överföring i båda teknikformerna. Enligt utredningens bedömning skulle det inte vara förenligt med YGL eller USO-direktivet att föreskriva att en särskild vidareändningsplikt i analog form av sändningar som rent faktiskt kan vidareändras i kabelnät med digital teknik. I det sammanhanget pekar utredningen på att hushållen när de analoga marksändningarna upphör måste skaffa utrustning för digital mottagning för att kunna se marksänd TV.

Enligt de uppgifter som utredningen redovisar i avsnitt 4.5 har tre av Sveriges större kabelföretag möjlighet att sända digitalt i huvuddelen av de kabelnät som de äger eller disponerar. De flesta räknar dock med att fortsätta att sända analogt även efter det att de analoga marksändningarna har upphört. Kabelföretagen använder sig av digital teknik för ett avgiftsbelagt tilläggsutbud medan det avgiftsfria grundutbudet sänds analogt. Av de ca 1,6 miljoner hushåll som har möjlighet att ta emot digitala kabelsändningar har emellertid ca 90 procent eller nära 1,5 miljoner valt att inte utnyttja

möjligheten. Det är dessa hushåll som kommer att påverkas om utredningens förslag genomförs.

Det går naturligtvis inte att med säkerhet säga hur kabelföretagen kommer att agera i en situation där de kommer att vara skyldiga att sända must carry-kanalerna digitalt men inte analogt. Det är möjligt att de kommer att fortsätta att sända ut de nuvarande must carry-kanalerna analogt precis som nu. Utredningens förslag ökar emellertid osäkerheten om vad som kommer att gälla. Det kommer inte att finnas någon lagstiftning som hindrar att ett kabelföretag helt slutar sända must carry-kanalerna analogt, eller att de låter must carry-kanalerna ingå i ett avgiftsbelagt analogt programpaket, eller att de begär avgift av programföretagen för att även sända must carry-kanalerna analogt. Man kan inte bortse från risken för att tillgängligheten till must carry-kanalerna kommer att försämrats både i jämförelse med dagens situation och i förhållande till andra TV-kanaler som sänds analogt i kabelnäten.

Enligt vår uppfattning är det inte rimligt att åberopa digitaliseringen av marknätet som motiv för att kabelanslutna hushåll skall vara tvungna att skaffa digital mottagningsutrustning för att kunna fortsätta att se must carry-kanalerna. Genom digitaliseringen utnyttjas frekvensutrymmet för marksänd TV, som är en mycket knapp resurs, på ett mer effektivt sätt. I stället för nuvarande tre analoga TV-kanaler får allmänheten tillgång till 20–25 kanaler med digital teknik. Det är av ekonomiska skäl inte möjligt att bedriva parallella analoga och digitala marksändningar under någon längre tid. För kabel-TV-näten är situationen en annan. Kabelnäten har ofta kapacitet för 30 analoga kanaler eller mer. Även om man med digital teknik kan öka överföringskapaciteten ytterligare finns det inga starka skäl att upphöra med de analoga sändningarna. Som utredningen nämner avser kabelföretagen för närvarande att fortsätta sända analogt så länge kunderna önskar det. Följden av utredningens förslag kan därmed bli att kommersiella TV-kanaler som inte omfattas av must carry-skyldighet kan tas emot i analog form av alla anslutna hushåll, medan public service-kanaler och andra kanaler med must carry-status endast blir tillgängliga för de hushåll som har skaffat digital mottagningsutrustning.

Vi anser inte att utredningens förslag på ett tillfredsställande sätt säkerställer att de som bor i kabelanslutna fastigheter har tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program även efter det att de analoga marksändningarna har upphört. I stället kan tillgängligheten för must carry-kanalerna för den överväldigande majoriteten

av de kabelanslutna hushållen försämras såväl i jämförelse med dagens situation som i förhållande till de övriga kanaler som även i fortsättningen kommer att sändas analogt i kabelnäten.

Vi anser att den bästa lösningen är att de kabelföretag som har möjlighet till det skall vara skyldiga att dels sända ut alla kanaler som enligt utredningens förslag skall omfattas av must carry-skyldigheten digitalt, dels sända must carry-kanaler analogt i samma omfattning som enligt nu gällande regler.

Den näst bästa lösningen är enligt vår mening att kabelföretagen skall vara skyldiga att sända vissa must carry-kanaler i analog form i alla kabelnät där det förekommer såväl analoga som digitala sändningar. Omfattningen av sändningsplikten bör då vara den samma som enligt nuvarande regler, dvs. två public service-kanaler och en annan kanal.

Mot bakgrund av att den förstnämnda lösningen har ansetts riskera att komma i konflikt med YGL och EG-rätten har vi stannat för att förorda den senare lösningen.

Vi är medvetna om att förslaget medför att vissa tilläggstjänster som är knutna till den digitala sändningen inte kommer att finnas med i de analoga must carry-sändningarna. Vi anser emellertid att det skulle vara en större nackdel om vissa hushåll inte alls skulle ha tillgång till must carry-kanalerna.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att 8 kap. 1 § fjärde stycket radio- och TV-lagen (1996:844) bör ha följande lydelse (ändringen i förhållande till utredningens förslag har strukits under).

Sändningsplikten enligt första stycket omfattar, under där angivna förutsättningar, samtliga samtidigt sända programtjänster som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiften enligt lagen (1989:41) om TV-avgift och högst tre samtidigt sända programtjänster som sänds av en annan tillståndshavare. Sändningsplikten omfattar även text-tv och, när programtjänsten sänds digitalt, tjänster som har direkt anknytning till en programtjänst som omfattas av sändningsplikt.

Vidare bör ett nytt stycke föras in mellan de av utredningen föreslagna fjärde och femte styckena enligt följande.

I nät där det sänds programtjänster med såväl analog som digital teknik skall två programtjänster som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiften enligt lagen (1989:41) om TV-avgift och en programtjänst som sänds av en annan tillståndshavare sändas vidare med analog teknik.



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Radio- och TV-lags-  
utredningen (Ku 2000:01)**

**Dir.  
2003:30**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2003

## Sammanfattning av uppdraget

Radio- och TV-lagsutredningen skall överväga vissa ytterligare frågor och föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena.

De nya frågor som skall utredas är

- Digital-TV-kommitténs förslag om ett fristående operatörsföretag, tillståndsgivning genom myndighet och tillståndstidens längd,
- TV-programmens tillgänglighet för funktionshindrade,
- skyldighet att vidarebefordra vissa TV-program,
- vissa interaktiva rundradiotjänster,
- elektroniska företagsskyltar i sportsändningar i TV
- den tillåtna annonstiden under en timme,
- upprepade överträdelser av innehållsvillkor samt
- vissa ytterligare TV-avgiftsfrågor.

Uppdraget omfattar inte förslag till grundlagsändringar.

Utredarens överväganden om den tillåtna annonstiden under en timme skall redovisas före utgången av juni 2003. Den del av uppdraget som avser tillgång till TV-program för dem som bor i fastigheter som är anslutna till kabel-TV-nät efter det att de analoga mark-sändningarna har upphört skall redovisas före utgången av november 2003. Övriga delar av uppdraget skall redovisas före utgången av 2004.

## Bakgrund

Regeringen beslutade den 8 juni 2000 att bemyndiga chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio-

och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena (dir. 2000:43).

Den 1 februari 2001 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredaren (dir. 2001:11).

Utredningen, som har antagit namnet Radio- och TV-lagsutredningen, lämnade i oktober 2001 delbetänkandet Skydd av barn mot olämpligt programinnehåll i TV (SOU 2001:84).

Sedan utredarens arbete påbörjades har vissa nya frågor aktualiserats. Utredarens uppdrag utvidgas därför.

## Digital-TV-kommitténs förslag

### *Utgångspunkter*

Digital-TV-kommittén (Ku 1997:06) avgav i november 2001 sitt slutbetänkande Digital TV – modernisering av marknätet (SOU 2001:90).

I betänkandet föreslår kommittén att en extern aktör, ett ”operatörsföretag”, får tillstånd att förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten i det digitala marknätet. Operatörsföretagets utbud bör i princip uppfylla samma riktlinjer och villkor som i dag gäller för urval och tillståndsgivning. De programföretag som föreslås ingå i detta utbud bör godkännas och få sändningstillstånd av en myndighet.

Digital-TV-kommittén föreslår vidare att tillståndsgivning för marksänd digital-TV i framtiden bör delegeras till en myndighet. Myndigheten bör kunna ge tillstånd både till enskilda programföretag och till operatörer som själva sätter ihop ett programutbud. I valet av myndighet bör hänsyn tas till konvergensen mellan IT-, telekommunikations- och mediesektorerna. En myndighetsmodell kräver tydliga regler och kriterier för tillståndsgivningen, bl.a. för att kunna garantera största möjliga yttrandefrihet och mångfald.

Kommittén föreslår också att de digitala sändningstillstånden i marknätet under nästa period skall gälla i tio år.

Vissa remissinstanser tillstyrker förslaget att en extern aktör skall förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten medan andra anser att frågan behöver utredas ytterligare. Radio- och TV-verket avstyrker dock förslaget med hänsyn till att ett antal komplicerade frågor inte hade behandlats i betänkandet.

De flesta remissinstanser som berör frågan instämmer i att tillståndsgivningen bör delegeras till en myndighet. Radio- och TV-verket betonar vikten av att urvalsprocessen styrs av klara, tydliga och förutsägbara regler.

Flera remissinstanser tillstyrker att tillståndstiden skall vara tio år. Post- och telestyrelsen pekar på att tillståndsvillkoren kan gälla under en kortare tid än sändningstillståndet.

### *Uppdraget*

Utredaren skall överväga Digital-TV-kommitténs förslag i nämnda delar och vilka författningsändringar som behövs för att genomföra dem. När det gäller förslaget om ett operatörsföretag skall utredaren studera erfarenheterna i Sverige och andra länder. Frågor om ägande samt relationen mellan operatörsföretaget och programföretagen skall behandlas.

## **TV-programmens tillgänglighet för funktionshindrade**

### *Utgångspunkter*

Enligt 3 kap. 2 § 5 radio- och TV-lagen får villkor för sändningstillstånd som meddelas av regeringen avse skyldighet att utforma sändningarna på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för funktionshindrade. För TV-sändningar som inte kräver tillstånd av regeringen, dvs. sändningar via satellit eller kabel, finns ingen motsvarande bestämmelse.

Tillståndsvillkor med innebörden att TV-program skall göras tillgängliga för funktionshindrade gäller för Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Utbildningsradio AB (UR) och TV 4 AB. För övriga programföretag med tillstånd att sända marksänd TV med digital teknik finns inga sådana villkor.

Handikappombudsmannen har i en skrivelse till Kulturdepartementet uttryckt uppfattningen att de förbättringar som har skett inte har varit tillräckliga för att göra TV-programmen tillgängliga för personer med funktionshinder. Han anser att en översyn av radio- och TV-lagen bör inbegripa frågan om TV-programms tillgänglighet för funktionshindrade.

### *Uppdraget*

Utredaren skall överväga behovet av lagändringar för att förbättra tillgängligheten till TV-program för personer med funktionshinder.

## **Skyldighet att vidarebefordra vissa TV-program**

### *Utgångspunkter*

I 8 kap. radio- och TV-lagen finns bestämmelser om skyldighet för innehavare av kabel-TV-nät att vidarebefordra vissa TV-program till de boende. De aktuella nätinnehavarna är skyldiga dels att sända ut vissa program som sänds med tillstånd av regeringen och som är avsedda att tas emot i området utan villkor om särskild betalning, dels att i varje kommun kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av TV-program från ett eller flera lokala kabelsändarföretag. Med lokalt kabelsändarföretag avses en juridisk person som har bildats för att bedriva lokala kabelsändningar och som kan väntas låta olika intressen och meningsriktningar komma till tals i sin verksamhet. Lokala kabelsändarföretag får inte sända reklam. På vissa orter används beteckningen Öppna kanalen för sändningarna.

Till grund för de angivna föreskrifterna ligger 3 kap. 1 § 2 stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), enligt vilken det får föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Sedan den 1 januari 2003 är det också tillåtet att föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Det kan också föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet.

Digital-TV-kommittén bedömer i sitt slutbetänkande att de analoga marksändningarna kan avvecklas år 2007. Kommittén behandlar inte frågan om vidare-sändningsplikt.

I sitt delbetänkande Lag om elektronisk kommunikation (SOU 2002:60) konstaterar Utredningen om elektronisk kommunikation att konvergensutvecklingen och digitaliseringen av TV-sändningarna i marknätet aktualiserar en rad frågeställningar som rör vidare-sändningsskyldigheten. En sådan frågeställning är vilket eller vilka

nät som skyldigheten skall gälla för om en bostad är ansluten till flera olika trådnät där TV-program kan sändas vidare till allmänheten, t.ex. ett vanligt kabel-TV-nät och ett fiberbaserat "broadbandsnät". Utredningen föreslår att frågor som rör skyldighet att vidarebefordra TV-program utreds vidare i annat sammanhang där ansvarsfrågor, omfattningen av skyldigheten m.m. analyseras.

I promemorian Abonnentinflytande i kabel-TV-nät (Ds 2001:52) analyseras behovet av lagregler för att stärka abonnenternas inflytande över programutbudet i kabel-TV-nät. Enligt promemorian bör det utredas om kabelnäten skulle kunna öppnas för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer genom någon form av samtrafikskyldighet.

Vid ett seminarium om lokal icke-kommersiell TV som genomfördes på regeringens initiativ i maj 2002 anfördes att nätägarens ansvar för att de lokala kabelsändarföretagens program förs fram till kabelnätet borde ökas. Vidare framkom att det finns ett missnöje med den nuvarande beteckningen "lokalt kabelsändarföretag". Bl.a. ansågs denna inte avspegla att verksamheten drivs av föreningar och att det handlar om en verksamhet som är öppen för alla som är intresserade.

### *Uppdraget*

Utredaren skall överväga vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa att de som bor i kabelanslutna fastigheter har tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program även efter det att de analoga marksändningarna har upphört.

Utredaren skall vidare överväga om det är lämpligt och möjligt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten. Hänsyn skall tas till det regelverk om elektronisk kommunikation som beslutats inom EG och som bl.a. ligger till grund för delbetänkandet från Utredningen om elektronisk kommunikation.

Slutligen skall utredaren analysera hur de lokala icke-kommersiella TV-sändningarna påverkas av digitaliseringen och om förutsättningarna för sådana sändningar kan förbättras genom lagstiftning. I det sammanhanget bör frågan om verksamhetens benämning övervägas.

## Vissa interaktiva rundradiotjänster

### *Utgångspunkter*

Förutom för vanlig television gäller radio- och TV-lagen också för sökbar text-TV. Med sökbar text-TV menas text som sänds ut fortlöpande tillsammans med en TV-sändning och som den mottagande kan ta del av efter eget val. I analoga sändningar omfattar sökbar text-TV ett begränsat antal uttrycksmedel i form av text och enkla figurer med ett fåtal färger. I digitala sändningar finns däremot stora möjligheter att med liknande teknik som sökbar text-TV sända interaktiva tjänster av många olika slag. TV-tittarens samverkan med dessa tjänster kallas ibland för skenbar eller lokal interaktivitet.

Radio- och TV-lagens regler för sökbar text-TV skiljer sig i vissa avseenden från de regler som gäller för övriga sändningar. Bl.a. gäller inte bestämmelserna om sändningstid för och placering av annonser för sökbar text-TV. För sändningar av sökbar text-TV krävs inte tillstånd om det sänds andra tillståndspliktiga sändningar från sändaren.

Granskningsnämnden för radio och TV har granskat sändningarna i programtjänsten e-TV, som vid sidan av vanliga televisionssändningar innehöll navigerbara informations- eller försäljningssystem för bl.a. väder, resor och musik, vilka sändes på i princip samma sätt som sökbar text-TV (beslut 2001-10-17, SB 398/01). I beslutet uttryckte Granskningsnämnden uppfattningen att de svårigheter som uppkommer för att tillämpa de vanliga reglerna för annonser m.m. på sökbar text-TV också gäller i fråga om de interaktiva tjänster som var aktuella i granskningsärendet.

Granskningsnämnden har vidare i sitt remissyttrande över delbetänkandet Lag om elektronisk kommunikation (SOU 2002:60) anfört att elektroniska programguider i vissa fall kan vara att bedöma som sökbar text-TV men att i andra fall frågan om tillståndsplikt etc. skall bedömas enligt andra regler. En särskild fråga är vad som skall gälla när TV-tittaren kan få tillgång till en interaktiv tjänst genom att klicka på en ikon i det vanliga TV-programmet. I det fall då ett program som inte utgör reklam innehåller länkar till reklam tillämpas i Storbritannien en "tvåklicksregel" som innebär att det inte är tillåtet att direkt länka interaktiva reklamtjänster till vanliga program. Motivet är att tittaren i sådana fall inte anses vänta sig att direkt få del av ett reklammeddelande.

### *Uppdraget*

Utredaren skall överväga behovet av särskilda regler för elektroniska programguider och andra interaktiva tjänster som ingår i digitala radio- och TV-sändningar. Uppdraget omfattar såväl frågan om i vilka avseenden reglerna för interaktiva tjänster skall skilja sig från de allmänna reglerna som gränsdragningen mellan interaktiva tjänster och de sändningar för vilka allmänna regler skall gälla. Med hänsyn till den utveckling mot konvergens mellan olika slag av nät och tjänster som pågår inom området för elektronisk kommunikation bör utredaren göra jämförelser med vad som gäller för likartade interaktiva tjänster inom andra områden.

## **Elektroniska företagsskyltar i sportsändningar i TV**

### *Utgångspunkter*

I 7 kap. radio- och TV-lagen finns regler om reklam och annan annonsering. Huvudregeln är att annonser skall vara tydligt åtskilda från övriga sändningar genom en särskild signatur som sänds före och efter varje sändning av annonser. Denna regel går tillbaka på artikel 10.1 i rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (TV-direktivet). TV-direktivet har ändrats genom direktiv 97/36/EG. I direktivet anges att TV-reklam och köp-TV skall vara lätta att känna igen som sådana och hållas klart åtskilda från andra delar av programtjänsten med optiska och/eller akustiska medel.

Bestämmelserna om sändning av TV-reklam avser normalt inte reklamskyltar och liknande som finns i den verklighet som avbildas i ett TV-program. Genom modern teknik är det emellertid möjligt att lägga in reklamskyltar och annat innehåll som inte finns i verkligheten, exempelvis företagsskyltar i samband med elektronisk resultatrapportering vid idrottsevenemang.

I flera beslut har Granskningsnämnden för radio och TV funnit att sändning av elektroniska företagsskyltar i samband med idrottsevenemang har stått i strid med lagbestämmelser eller tillståndsvillkor om TV-reklam.

I ett ärende som avsåg sändning av elektroniska företagsskyltar i anslutning till matchuret i en sportsändning (beslut 2000-02-02,

SB 37/00) anförde nämnden följande i fråga om gränsdragningen mellan TV-reklam och reklambudskap som finns avbildade i verkligheten.

Att programföretaget flyktigt avbildar ett reklambudskap ditsatt av någon annan, såsom en reklamskylt placerad av en annonsör eller arenaägaren i anslutning till en fotbollsmatch eller en affärsskylt i bakgrunden till en gatubild bör t.ex. inte betraktas som TV-reklam. Ett reklammeddelande anpassat för TV-sändningen och särskilt infogat i programmet måste dock normalt anses utgöra reklam i televisionen.

Nämnden fann att sändningen stred mot det reklamförbud som gäller för programföretaget.

Granskningsnämnden för radio och TV har också granskat sändning av elektroniska företagsskyltar i en textremsa med löpande resultatrapportering vid idrottsevenemang (beslut 2002-11-27, SB 745/02). Även i detta fall fann nämnden att sändningarna stred mot bestämmelserna om annonsmarkering och annonsplacering.

Nämnden har funnit att det saknar betydelse om reklammeddelandena har infogats i programmet av programföretaget, av ett annat programföretag eller av ett produktionsbolag.

Europeiska radiounionen (EBU) har utfärdat en rekommendation av hur namnen på företag som handhar tidmätning och databehandling vid idrottsevenemang som sänds ut genom Eurovisionen skall få visas i sändningen.

TV 4 AB har i skrivelse till Kulturdepartementet anført att de svenska TV-företagen saknar möjlighet att påverka innehållet i sändningar av internationella idrottsevenemang.

### *Uppdraget*

Utredaren skall överväga om reglerna om annonser i televisionen är lämpligt utformade i förhållande till elektroniska företagsskyltar i TV-sändningar av internationella idrottsevenemang.

## **Den tillåtna annonstiden under en timme**

### *Utgångspunkter*

Enligt 7 kap. 5 § första stycket radio- och TV-lagen får annonser sändas högst åtta minuter under en timme mellan hela klockslag. I TV-sändning får denna tid dels under sändningstiden mellan



klockan 19.00 och 24.00, dels i rena undantagsfall, utsträckas till högst tio minuter.

I samband med sin behandling av förslagen i proposition 2001/02:82 Ändrade regler om annonser i TV-sändningar har riksdagen som sin mening gett till känna för regeringen vad konstitutionsutskottet anfört om en skyndsam översyn av den aktuella bestämmelsen (bet. 2001/02:KU16, rskr. 2001/02:187).

Utskottet anser att bestämmelsen kan få verkningar som inte ter sig rimliga när en sändning av dagshändelser, t.ex. en idrottstävling, drar ut på tiden så att ett klockslag mellan två timmar överskrids. Den reklam som skulle ha sänts om programmet slutat innan den nya timmen inträtt kan i sådana fall behöva uteslutas och placeras senare i en programtablå, något som kan medföra nackdelar för den som bedriver sändningsverksamheten. Enligt utskottets mening bör regleringen därför skyndsamt ses över i syfte att kortare överträdelser skall kunna godtas om de varit oförutsedda eller tillfälliga.

### *Uppdraget*

Utredaren skall lägga fram förslag till lagändringar som innebär att kortare överskridanden av den tillåtna annonstiden per timme kan godtas om de har varit oförutsedda eller tillfälliga.

## **Upprepade överträdelser av innehållsvillkor**

### *Utgångspunkter*

Radio- och TV-lagen ger möjlighet till olika slag av sanktioner om ett programföretag åsidosätter bestämmelserna i lagen eller villkor som har beslutats med stöd av lagen. I vissa fall kan programföretaget bli skyldigt att betala en särskild avgift. I andra fall kan företaget föreläggas att följa bestämmelserna.

Föreläggandet får förenas med vite. I fråga om de flesta av de villkor som kan beslutas med stöd av lagen finns emellertid ingen annan reaktion vid överträdelser än att Granskningsnämnden för radio och TV beslutar att företaget på lämpligt sätt skall offentliggöra nämndens beslut (10 kap. 8 § radio- och TV-lagen). Detta gäller t.ex. för ett villkor som avser skyldighet att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmets ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen

(3 kap. 2 § 9 radio- och TV-lagen). Bestämmelsen tillämpas bl.a. vid bedömning av program som behandlar eller innehåller våld. När det gäller våldsskildringar tillämpar Granskningsnämnden för radio och TV en strängare bedömningsnorm för program eller inslag som sänds före kl. 21.00 än för sändningar efter detta klockslag.

Granskningsnämnden har underrättat regeringen om att nämnden under de två senaste åren har fällt samma programföretag vid åtta olika tillfällen för att ha sänt program med våldsskildringar under eftermiddagstid eller tidig kvällstid. Bl.a. har nämnden vid fyra tillfällen funnit att program i samma serie som innehöll våldsinslag, har sänts i strid mot bestämmelsen.

### *Uppdraget*

Utredaren skall föreslå mer kraftfulla åtgärder om ett programföretag vid upprepade tillfällen och på liknande sätt bryter mot villkor för innehållet i sändningarna.

## **Vissa ytterligare TV-avgiftsfrågor**

### *Utgångspunkter*

Enligt tidigare direktiv skall utredaren se över reglerna för avgiftspliktiga TV-mottagare i syfte att anpassa dem till den utveckling som har skett när det gäller TV-distribution och mottagare. Utredaren skall vidare överväga frågan om skyldighet att betala TV-avgift vid dödsfall.

SVT, Sveriges Radio AB (SR) och UR samt Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) har i en skrivelse till regeringen anført att det kan finnas behov av ytterligare lagändringar för att stärka TV-avgiftssystemet och minska avgiftsskolket. I skrivelsen hänvisas till att Boende- och avgiftsutredningen i betänkandet Bo tryggt – Betala rätt (SOU 1999:33) föreslog att enskilt TV-innehav skall behandlas lika oavsett om man bor i ordinärt boende eller i särskild boendeform samt att Utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst i betänkandet Radio och TV i allmänhetens tjänst, ett beredningsunderlag (SOU 2000:55) föreslagit ett förenklat påföljdsförfarande för den som har en avgiftspliktig TV-mottagare utan att betala TV-avgift samt att reglerna för juridiska personers avgiftsskyldighet ändras så att de betalar en TV-avgift för var femte TV-mottagare.

I skrivelsen föreslås även ett antal åtgärder som skall underlätta för RIKAB att få kännedom om TV-innehav och tillgång till andra uppgifter som har betydelse för bedömning av om någon är skyldig att betala TV-avgift.

### *Uppdraget*

Utredaren skall överväga de förslag som har lagts fram i den ovan nämnda skrivelsen och särskilt beakta integritetsfrågor. Ingen ändring skall föreslås när det gäller avgiftsskyldigheten för TV-mottagare som är avsedda att användas av personer som får vård på sjukhus, vårdanstalter eller inrättningar av liknande slag.

### **Utredningsuppdraget**

Utredaren skall överväga de frågor som anges i tidigare direktiv till utredaren och de nya frågor som anges i detta tilläggsdirektiv. Utredaren skall föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena. Utredaren kan även föreslå andra ändringar med hänsyn till utvecklingen i Sverige eller internationellt, särskilt inom Europeiska unionen. Med hänsyn till det stora antalet olika frågor skall utredaren, med ändring av de tidigare direktiven, kunna lämna förslag som innebär mer omfattande ändringar i lagarnas tillämpningsområde, terminologi eller systematik. Uppdraget omfattar dock inte förslag till grundlagsändringar.

### **Arbetsformer och redovisning**

Utredaren skall följa det fortsatta arbetet med ny lagstiftning och myndighetsorganisation inom området elektronisk kommunikation och elektroniska kommunikationstjänster och beakta de beslut som kommer att fattas. Utredaren skall också följa det fortsatta arbetet i Digitalradiokommittén (Ku 2001:03).

Utredarens överväganden avseende den tillåtna annonstiden under en timme skall redovisas före utgången av juni 2003. Den del av uppdraget som avser tillgång till TV-program för dem som bor i fastigheter som är anslutna till kabel-TV-nät efter det att de analoga marksändningarna har upphört skall redovisas före utgången av

november 2003. Övriga delar av uppdraget skall redovisas före utgången av 2004.



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

## Inbjudan till hearing

2003-09-04

### Radio- och TV-lagsutredningen

*Ku 2000:01*

*Sekreterare*

**Katarina Kölfors**

*Telefon 040-661 67 40*

*Mobil 070-651 17 59*

*Telefax 040-611 85 39*

*E-post katarina.kolfors@culture.ministry.se*

**Catharina Månsson**

*Telefon 0451-487 33*

*E-post catharina.mansson@thh.dom.se*

### Inbjudan till hearing

Radio- och TV-lagsutredningen har fått i uppdrag att analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena. Utredningen har överlämnat två delbetänkanden.

I utredningens uppdrag ingår bl.a. att överväga vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa att de som bor i fastigheter anslutna till kabel-TV-nät har tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program även efter det att de analoga sändningarna har upphört. Vidare skall utredningen överväga om det är lämpligt och möjligt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten. Utredningen skall dessutom analysera hur de lokala icke-kommersiella TV-sändningarna påverkas av digitaliseringen

och om förutsättningarna för sådana sändningar kan förbättras genom lagstiftning.

Utredningens direktiv (dir. 2000:43, 2001:11, 2003:30 och 2003:100) finns tillgängliga via vår hemsida [www.sou.gov.se/teve](http://www.sou.gov.se/teve).

**För att inhämta synpunkter i ovan nämnda frågor inbjudes härmed till en hearing**

**Tid:** Måndagen den 29 september 2003 kl. 08.30 – 12.00

**Plats:** Rotundan, Rosenbad, Stockholm

Anmälan om deltagande görs till Katarina Kölfors senast den 23 september 2003. Antalet platser är begränsat.

Vi är särskilt intresserade av att höra era synpunkter i följande frågor:

1. Must carry-skyldigheten efter digitaliseringen av marknätet
  - a. Kommer det att finnas behov av must carry-skyldigheten i framtiden eller kan olika former av abonnentinflytande eller öppnare konkurrens i kabelnäten fylla de behov som den tillgodoser?
  - b. Vilka kanaler skall omfattas av must carry-skyldigheten?
  - c. Bör must carry-skyldigheten omfatta tjänster utöver själva programtjänsten?
  - d. Vem skall åläggas must carry-skyldighet?
2. Frågan om det är lämpligt och möjligt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten eller andra former av abonnentinflytande
  - a. Är ett system med samtrafikskyldighet och regler om tillträde praktiskt genomförbart?
  - b. Fördelar och nackdelar med ett sådant system
  - c. Finns det andra likvärdiga eller bättre sätt för att tillförsäkra dem som bor i kabelanslutna fastigheter inflytande över programvalet?

Välkomna!

Roberth Nordh  
Särskild utredare

/ Katarina Kölfors  
Catharina Månsson

## Deltagarförteckning

Konsumentverket

Post- och telestyrelsen

Radio- och TV-verket

Sveriges Television AB

Sveriges Utbildningsradio AB

TV 4 AB

Modern Times Group AB

Kanal 5 AB

Canal+ Television AB

Eurosport Television AB

MTV Networks AB

Teracom AB

Boxer TV-Access AB

TeliaSonera AB

com hem ab

UPC Sverige AB

Kabelvision AB/Tele 2 AB

Canal Digital Sverige AB

Svenska Kabel-TV-Föreningen

Föreningen Copyswede

Sveriges fastighetsägareförbund

Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO)

Hyresgästföreningen

Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation

Bredbandsbolaget

FastTV.net AB