

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen bemyndigade den 3 juli 1997 chefen för Kulturdepartementet att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av, förutsättningarna för samt konsekvenserna av en samordning av lagstiftningarna för ljudradio, television, övrig radiokommunikation och televerksamhet. Med stöd av bemyndigandet utsåg chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Ulvskog, samma dag undertecknad Leif Andersson till särskild utredare. Kommittén har antagit namnet Konvergensutredningen.

Som sakkunniga förordnades den 23 september 1997 departementssekreteraren Klas Elm, hovrättsassessorn Lotta Gustavson, hovrättsassessorn Håkan Hallstedt, numera kanslirådet Peter Holm, departementssekreteraren Alf Stenqvist samt hovrättsassessorn Thomas Stiber Strömgren. Som experter förordnades samma dag direktören Curt Andersson, verksjuristen Eva Bengtsson, jur. kand. Martin Brinnen, tekn. dr. Anders Hedin, vik. programchefen Susanna Nilsson samt professorn Yngve Sundblad.

Fr. o. m. den 1 januari 1998 entledigades Elm från uppdraget som sakkunnig, och i stället utsågs kanslirådet Lars Marén till sakkunnig. Den 30 januari 1998 entledigades Sundblad från uppdraget. Som ny expert i kommittén utsågs konkurrensakkunnige Mikael Ingemarsson fr.o.m. den 1 mars 1998. Fr.o.m. den 1 januari 1998 entledigades Stenqvist som sakkunnig, och i hans ställe utsågs departementssekreteraren Elm fr. o. m. den 1 februari 1998. Skälet till att Elm entledigades för att en månad senare åter förordnas som sakkunnig var att han flyttade från Kulturdepartementet till Kommunikationsdepartementet och ersatte Stenqvist i Konvergensutredningen. Fr. o. m. den 20 november 1998 entledigades Gustavson, och i hennes ställe utsågs avdelningsdirektören Eva Lindström till ny sakkunnig.

Som huvudsekreterare anställdes jur. kand. Joachim Benno fr.o.m. den 18 augusti 1997. Jur.kand. Eva Fredrikson har biträtt kommittén som konsult fr.o.m. februari 1998 (efter avtal med Advokatfirman Vinge KB). Hennes arbetsuppgifter har i första hand varit att kartlägga och beskriva relevanta EG-direktiv, följa arbetet inom EU samt redovisa arbetet med dessa frågor i några andra länder. I praktiken har hon tjänstgjort som biträdande sekreterare. Monica Berglund, Anneli Giorgi,

Berit Jigvall samt Jessica Karlsson har i olika skeden av utredningsarbetet som assistenter biträtt kommittén.

Jag får härmed överlämna betänkandet SOU 1999:55 Konvergens och förändring – Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorer. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 1999

Leif Andersson

Joachim Benno

Innehåll

Förkortningar och Ordförklaringar.....	7
Sammanfattning	13
Summary	21
1 Kommitténs arbete	29
1.1 Uppdraget	29
1.2 Samråd	32
1.3 Andra externa kontakter.....	33
1.4 Konsulter	34
2 Konvergensfenomenet	35
2.1 Vad är konvergens?.....	35
2.1.1 Nätkonvergens	35
2.1.2 Tjänstekonvergens.....	36
2.1.3 Apparatkonvergens.....	37
2.1.4 Marknadskonvergens.....	37
2.2 Utveckling och drivkrafter	38
2.3 Närmare om de tekniska förutsättningarna.....	40
2.3.1 Digital teknik	41
2.3.2 Tekniker för transmission, kodning och kompression.....	41
2.3.3 Kommunikationsprotokoll och andra standarder	43
2.4 Den framtida utvecklingen.....	44
2.5 De rättsliga konsekvenserna	46

Internationell utblick

3 EG-rätten	49
3.1 Allmän EG-rätt	49
3.1.1 Bakgrund.....	49
3.1.2 EG:s rättskällor.....	50
3.1.3 Förhållande till nationell rätt	53
3.2 Reglering av telesektorn	55
3.2.1 Bakgrund.....	55
3.2.2 Avregleringsdirektiven	57
3.2.3 Harmoniseringsdirektiven	61
3.2.4 Auktorisation och tillståndsgivning.....	66

3.2.5	Skydd för personuppgifter på teleområdet.....	67
3.2.6	UMTS – system för mobil och trådlös telekommunikation.....	68
3.2.7	Grönboken om radiospektrum.....	68
3.2.8	Konkurrensreglernas tillämpning på teleområdet.....	69
3.3	Reglering av mediesektorn.....	70
3.3.1	Bakgrund.....	70
3.3.2	TV utan gränser.....	72
3.3.3	TV-standarder.....	73
3.3.4	Skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten.....	74
3.4	Reglering av informationssamhället.....	75
3.4.1	Bakgrund.....	75
3.4.2	Tekniska standarder och föreskrifter.....	77
3.4.3	Databaser.....	78
3.4.4	Skydd av personuppgifter.....	78
3.4.5	Villkorad tillgång.....	79
3.4.6	Säkrare användning av Internet.....	80
3.4.7	Elektroniska signaturer.....	80
3.4.8	Upphovsrätt i informationssamhället.....	81
3.4.9	Elektronisk handel.....	82
3.4.10	Kryptering.....	83
3.5	Arbetet med konvergensfrågorna.....	83
3.5.1	Grönboken om konvergens.....	83
3.5.2	Kommissionens arbetsdokument om konvergens.....	91
3.5.3	Europaparlamentets yttrande.....	92
3.5.4	Svenska yttranden över grönboken.....	93
3.5.5	Kommissionens meddelande om konvergens.....	94
3.5.6	Kommentar.....	96
4	Förhållandena i några andra länder.....	103
4.1	Danmark.....	103
4.2	Finland.....	105
4.3	Norge.....	108
4.4	Frankrike.....	109
4.5	Italien.....	112
4.6	Nederländerna.....	114
4.7	Storbritannien.....	116
4.8	Tyskland.....	120
4.9	Kanada.....	123
4.10	USA.....	125
4.11	Australien.....	128
4.12	Nya Zeeland.....	130
4.13	Japan.....	132

Svensk rätt och dess tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

5	Yttrandefrihetsgrundlagen.....	135
5.1	Bakgrund och syfte.....	135
5.2	Tillämpningsområde	136
5.2.1	Radioprogram.....	137
5.2.2	Databasregeln.....	138
5.2.3	Tekniska upptagningar	138
5.2.4	Begränsningar i grundlagsskyddet	139
5.3	Etableringsfrihet.....	140
5.4	Yttrandefrihetsbrott, ensamansvar och särskild rättegångs- ordning	141
5.5	Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv.....	142
5.5.1	Interaktivitet.....	144
5.5.2	Digital-TV.....	146
5.5.3	Internet.....	149
5.5.4	Sammanfattning.....	154
6	Radio- och TV-lagen.....	157
6.1	Bakgrund och syfte.....	157
6.2	Tillämpningsområde	158
6.3	Tillstånd och registrering.....	159
6.4	Regler om innehåll, reklam och annan annonsering.....	160
6.5	Vidaresändningsplikt	161
6.6	Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv.....	162
6.6.1	Ljudradio och television.....	163
6.6.2	Sökbar text-TV	168
6.6.3	Sändningar riktade till allmänheten	170
6.6.4	Sammanfattning.....	172
7	Telelagen	175
7.1	Bakgrund och syfte.....	175
7.2	Tillämpningsområde	176
7.3	Tillstånd och anmälan.....	177
7.4	Samtrafik	180
7.5	Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv.....	182
7.5.1	Gränsdragningen mellan individuell kommunikation och utsändningar till allmänheten.....	183
7.5.2	Särskilt om xDSL-baserade tjänster	184
7.5.3	Särskilt om digital-TV	186
7.5.4	Särskilt om Internet.....	189
7.5.5	Sammanfattning.....	191

8	Lagen om radiokommunikation.....	193
8.1	Bakgrund och syfte.....	193
8.2	Tillämpningsområde.....	193
8.3	Tillstånd.....	193
8.4	Internationella förpliktelser och den nationella frekvensfördelningsplanen.....	195
8.5	Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv.....	196
9	Annan medie- och telerelaterad särlagstiftning.....	199
9.1	Lokalradiolagen.....	199
9.2	Lagen om TV-avgift.....	200
9.3	Lagen om standarder för sändning av TV-signaler.....	202
9.4	Lagen om granskning av filmer och videogram.....	204
9.5	Lagen om pliktexemplar av dokument.....	206
9.6	Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor.....	209
9.7	Presstödsförordningen.....	212
9.8	Lagen om teleterminalutrustning.....	215
10	Allmän lagstiftning.....	217
10.1	Brottsbalken.....	217
10.2	Konkurrenslagen.....	219
10.3	Marknadsföringslagen.....	222
10.4	Personuppgiftslagen.....	224
10.5	Upphovsrättslagen.....	227

Överväganden och förslag

11	Samordning av lagstiftningen för radio, TV och televerksamhet.....	231
11.1	Utgångspunkter för bedömningen.....	231
11.2	Behovet av samordning.....	234
	11.2.1 Problem med gällande lagstiftning.....	234
	11.2.2 Slutsats.....	236
11.3	Syftet med en samordning.....	236
11.4	Olika tillvägagångssätt för att uppfylla syftet med en samordning.....	238
11.5	Överordnade regler och internationella förpliktelser.....	240
	11.5.1 Grundlagsregleringen.....	240
	11.5.2 EG-rätten.....	241
	11.5.3 Internationella telekonventionen och radio- reglementet.....	242
	11.5.4 Andra internationella förpliktelser.....	242
11.6	Samordning av telelagen och radio- och TV-lagen.....	243

11.6.1	Generella förutsättningar	243
11.6.2	Regleringsbehov och syften.....	246
11.6.3	Reglering av innehåll.....	250
11.6.4	Reglering av tjänster	250
11.6.5	Reglering av infrastruktur	255
11.6.6	Slutsats	259
11.7	Särskilt om innehållsreglering	260
11.7.1	Tillämpningsområden	261
11.7.2	Förutsättningar för en horisontell reglering	262
11.7.3	Slutsats	264
11.8	Sammanfattning.....	264
12	Behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder.....	267
12.1	Kontroll över betydelsefulla resurser	267
12.1.1	Nätkapacitet och kundaccess	268
12.1.2	Multiplexering.....	268
12.1.3	System för åtkomstkontroll.....	268
12.1.4	Navigationssystem.....	269
12.1.5	Innehåll.....	269
12.1.6	Gällande rätt m.m.	270
12.2	Ägarkoncentration och olika samverkansformer.....	271
12.2.1	Horisontella och vertikala integrationer.....	272
12.2.2	Gällande rätt m.m.	273
12.3	Statens ansvar inom tele- och mediesektorerna	273
12.3.1	Samhällsomfattande tjänster	274
12.3.2	Public service.....	275
12.3.3	Presstöd.....	277
12.4	Slutsats	277
13	Det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna	279
13.1	Utgångspunkter	279
13.2	Hur det fortsatta arbetet bör bedrivas.....	281
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiven.....	283
<i>Bilaga 2</i>	Utdrag ur rapport från Telia Research AB till Konvergens- utredningen avseende bl.a. den tekniska bakgrunden.....	293

Förkortningar och Ordförklaringar

Ord markerade med ”*” innebär att förklaringen är hämtad ur Svenska datatermgruppens ordlista version 14, 14 april 1999. Ordlistan i sin helhet finns på <http://www.nada.kth.se/dataterm>. Ordlistan kan även erhållas från Tekniska nomenklaturcentralen eller Svenska språknämnden tel. 08-446 66 00 respektive 08-442 42 00).

ADSL	Asymmetrical Digital Subscriber Line, teknik som innebär att man med hjälp av särskild utrustning ökar kapaciteten i telenät
Amplitud	Våghöjd
API	Application Programming Interface, programvaror som behövs för att skapa standardiserade gränssytor i interaktiva tillämpningar
ART	Autorité de Régulation des Télécommunications, Frankrike
ATM	Asynchronous Transfer Mode, kopplings- och multiplexeringsteknik
Brandvägg*	Skydd mot oönskad kommunikation mellan olika datornät, främst mot intrång
BrB	Brottsbalken
Cache*	Tillfällig lagringsplats där datorn lägger viss information för att ha den snabbt tillgänglig
Chatta*	Föra skriftlig dialog i realtid via Internet
CD	Compact Disc
CDA	Communications Decency Act, USA
CEPT	The European Conference of Postal and Telecommunications Administrations
COM	Commission, Europeiska gemenskapernas kommission
CRTC	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Canada
CSA	Conseil Supérieur de l' Audiovisuel, Frankrike
DAB	Digital Audio Broadcasting, digital ljudradio
Dir.	Direktiv
Direktansluten*	[Om förbindelse:] som möjliggör direkt interaktiv kommunikation (med en databas, ett program eller ett programsystem)

Direktjänst*	Datortjänst som innebär att man har en direkt interaktiv kommunikation med ett datasystem
Direktuppspelning*	[I webbsammanhang:] dataöverföring som innebär att överföring och uppspelning av ljud eller rörliga bilder sker successivt, i stället för att spelas upp först när hela överföringen är klar
DVB	Digital Video Broadcasting
DVD	Digital Versatile Disc
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskaperna
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
E-post*	Överföring av meddelande med hjälp av datorer där meddelandet kan läsas vid valfri tidpunkt
EPG	Elektroniska programguider, system som underlättar mottagarens val och inställning av program
ERC	European Radiocommunications Committee
ERO	European Radiocommunications Office
EU	Europeiska unionen
FCC	Federal Communications Commission, USA
Fi	Finansdepartementet
FN	Förenta nationerna
FTP	Protokoll för filöverföring
GATS	General Agreement on Trade and Services
GHz	Gigahertz
Gränssnitt*	Kontaktyta mellan olika funktioner eller delar i ett system
GSM	Global System for Mobile Communications, mobilkommunikationssystem av andra generationen
Hemsida*	Termen hemsida (eng. home page) används idag för flera helt olika begrepp: ingångssida, startsida, webbsida och webbplats
Ingångssida*	Webbsida som tjänar som huvudingång till viss webbplats
IP	Internet Protocol, kommunikationsprotokoll som hanterar adressering och vägval för datapaket på Internet
Internet*	Det internationella datornät som har den största utbredningen och som bygger på TCP/IP, en standard för datakommunikation
Internetleverantör*	Företag eller institution som tillhandahåller Internetjänster, t.ex. anslutningsmöjlighet, e-post-

	funktion
Intranät*	Internt datornät (t.ex. inom en organisation) som utnyttjar samma teknik som Internet, men som inte är åtkomligt från Internet.
IRI	Institutet för rättsinformatik
ISDN	Integrated Services Digital Network, digitalt flertjänstnät
IT	Informationsteknik
ITC	International Telecommunications Convention
ITC	Independent Television Commission, Storbritannien
ITU	Internationella teleunionen
K	Kommunikationsdepartementet
Kap.	Kapitel
KOM	Kommissionen
Kommissionen	Europeiska gemenskapernas kommission
KRFS	Kulturrådets författningssamling
Ku	Kulturdepartementet
KU	Konstitutionsutskottet
Ladda ned*	[Inom datakommunikation:] kopiera data från en dator till en annan (underordnad) dator, oftast från en server till en klient, för vidare användning eller bearbetning
MHz	Megahertz
MPEG	Motion Picture Experts Group, en grupp standarder som används för att koda audiovisuell information som filmer, video och musik
NTIA	National Telecommunications Information Authority, USA
Nutek	Närings- och teknikutvecklingsverket
NVOD	Near Video on Demand, beställ-TV
OFTEL	Office of Telecommunications, Storbritannien
ONP	Open Network Provision, tillhandahållande av öppna nät
Prop.	proposition
PTS	Post- och telestyrelsen
PTSFS	Post- och telestyrelsens författningssamling
PUL	Personuppgiftslagen
Pushteknik*	Klient-serverteknik som innebär att servern sänder data utan att klienten har efterfrågat dessa; [i Internetsammanhang även i vidare betydelse:] klient-serverteknik för serverutsändning utan direkt klientstyrning

RDS	Radio Data System, system för datasändningar i anslutning till FM-ljudradio
RF	Regeringsformen
RR	Internationella radioreglementet
RTVL	Radio- och TV-lagen
Rådet	Europeiska unionens råd
Set-top-box	Avkodare (dekoder) som behövs för att kunna ta emot digitala TV-utsändningar med en analog TV-mottagare
SOU	Statens offentliga utredningar
SR	Sveriges Radio AB
SVT	Sveriges Television AB
Sökmotor	Program för indexering av och sökning i stora textmassor, t.ex. samtliga webbsidor på Internet
Söktjänst	[Inom Internet:] tjänst som erbjuds på en webbplats och som är inriktad på att tillhandahålla sökmöjligheter i text på webbsidor och i meddelanden i diskussionsgrupper
TCP	Transmission Control Protocol, protokoll som delar upp data i paket och garanterar felfri överföring
TF	Tryckfrihetsförordningen
TL	Telelagen
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods
UMTS	Universal Mobile Telecommunications Systems, system för tredje generationens mobiltelefoni
UR	Sveriges Utbildningsradio AB
URL	Upphovsrättslagen
VDSL	Very high bit rate Digital Subscriber Line, teknik som innebär att man med hjälp av särskild utrustning ökar kapaciteten i telenät
VOD	Video on Demand, beställ-TV
Webbadress*	En standardiserad och unik adress för dokument, benämns också url, universal resource locator inom www
Webbläsare*	Datorprogram för hämtning och visning av information via www
Webbplats*	En webbplats kan röra ett visst ämne, en viss organisations verksamhet eller ett visst företags varor och tjänster

Webbsida*	Den mängd information på en webbplats som man kan nå utan att behöva gå vidare via en länk; motsvarar ofta så mycket man kan se på skärmen samtidigt eller genom att rulla bilden
Webbutskickning*	Utsändning av webbsidor (och liknande information) med push-teknik
WIPO	World Intellectual Property Organisation
WRC	World Radiocommunications Conference
WTO	World Trade Organisation
www*	World Wide Web, funktion på Internet eller på ett intranät som medger att man enkelt kan hämta sammanlänkad information i form av text, bild och ljud
xDSL	Digital Subscriber Line (x är en generisk beteckning för olika varianter, se ADSL), teknik som innebär att man med hjälp av särskild utrustning ökar kapaciteten i telenät
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Uppdraget

Enligt direktiven skall jag utreda behovet av en samordning mellan lagstiftningen för radio-, TV- och televerksamhet samt bedöma om det i detta sammanhang behövs ytterligare lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald och för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar. Jag skall vidare ge förslag till hur det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna bör bedrivas.

Till grund för mina överväganden skall ligga en beskrivning av utvecklingen av elektroniska informationstjänster. Mot denna bakgrund skall jag kartlägga och analysera i vilken mån nuvarande lagstiftning är tillämplig på elektroniska informationstjänster samt hur lagstiftningen påverkar utformningen, användningen och distributionen av dem. Jag har i detta sammanhang valt att tolka begreppet elektroniska informationstjänster i vid bemärkelse med fokus på utveckling och tillhandahållande av tjänster och infrastruktur inom ramen för IT-, tele-, och medieverksamheter. Tjänster som är förknippade med fysiska databärare lämnas dock huvudsakligen utanför denna framställning. I direktiven framhålls vidare att jag skall följa och beakta det pågående arbetet inom EU. Jag har därutöver funnit det värdefullt både för utredningsarbetet och för det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna att särskilt redovisa hur dessa frågor behandlas i ett antal länder.

Konvergensfenomenet

Konvergens som fenomen kan beskrivas på olika sätt beroende på vilket perspektiv som diskuteras, och graden av komplexitet varierar. Grundläggande är de förutsättningar som tekniska utvecklingen medför för konvergens (sammansmältning) av infrastrukturer, tjänster och apparater. Till detta kommer de marknadsrörelser som innebär att aktörer inom olika sektorer engagerar sig i en eller flera angränsande sektorer. Utifrån Konvergensutredningens uppdrag är det relevant att beskriva konvergensens effekter i förhållande till nätkonvergens, tjänstekonvergens, apparatkonvergens och marknadskonvergens.

Nätkonvergens: Med nätkonvergens avses att olika och traditionellt skilda infrastrukturer för distribution av olika typer av tjänster kan integreras och bära ”varandras” tjänster. Framför allt handlar det å ena

sidan om infrastrukturer avsedda för privat kommunikation, t.ex. telenät och mobiltelenät, och, å andra sidan, om infrastrukturer avsedda för enkelriktad förmedling av information till allmänheten, t.ex. marknät, kabelnät och satellitsystem avsedda för ljudradio och/eller television.

Tjänstekonvergens: Tjänstekonvergens innebär i olika avseenden en sammansmältning av olika tjänstetyper. Det handlar i huvudsak dels om *kommunikationstjänster* som förmedlar information mellan användare (t.ex. telefoni, fax, videokonferens och e-post), dels om *innehållstjänster* där någon tillhandahåller/förmedlar ett visst innehåll för andra att ta del av (t.ex. ljudradio och television, informationsdatabaser och webbplatser på Internet). Därutöver medför tjänstekonvergensen även att information som tidigare varit förbunden med ett visst medium numera tillhandahålls via alternativa medier (t.ex. böcker på CD, hyrvideokassetter som video-on-demand-tjänster samt dagstidningar och tidskrifter som elektroniska tjänster över World Wide Webb).

Apparatkonvergens: Med apparatkonvergens avses sammansmältningen mellan olika apparater som används för olika typer av tjänster. Det kan t.ex. handla om telefoner och ljudradiomottagare som även kan användas som mottagare av text och rörliga bilder, TV-mottagare och mobiltelefoner som kan användas för informationsbehandling likt datorer och datorer som kan fungera som TV-mottagare.

Marknadskonvergens: Konvergensen vad gäller nätverk, tjänster och apparater gör det både möjligt och intressant och i viss utsträckning nödvändigt för företag som tidigare varit verksamma inom en viss sektor att på olika sätt engagera sig i en eller flera angränsande sektorer. Det kan t.ex. handla om teleföretag som genom att producera/tillhandahålla/förmedla innehållstjänster rör sig in på mediemarknaden, medieföretag som investerar i infrastruktur samt IT-företag som agerar på tele- och mediemarknaderna genom att erbjuda kommunikationsutrustning samt producera innehållstjänster. Till detta kommer nya företag som växer upp fristående från de traditionella sektorerna och tillhandahåller olika typer av multimedietjänster.

De rättsliga konsekvenserna av konvergensutvecklingen visar sig genom att det mot denna bakgrund blir allt svårare att skilja mellan de tidigare relativt klart avgränsade IT-, tele- och mediemarknaderna: en och samma tjänst kan t.ex. omfattas av olika, eventuellt flera, regelverk beroende på vilket medium eller vilken kommunikationskanal som används för dess förmedling till mottagaren eller på vilket sätt mottagaren tar del av tjänsten. Detta skall ses mot bakgrund av att regelverken för dessa sektorer är utformade med olika utgångspunkter, bakomliggande motiv och ansvariga myndigheter. Till detta kommer att den tekniska utvecklingen även medför nya typer av tjänster och företeelser och nya möjligheter för att bedriva tele- och medieverksamhet,

som kan vara svåra att på ett ändamålsenligt sätt inordna under gällande regelsystem. Detta förändrar inte enbart möjligheten för nuvarande regelverk att fylla sin uppgift utan påverkar också de förutsättningar som gällande rätt är utformad mot bakgrund av.

EG-rätten

EG-rätten har en stor inverkan på nationell rätt. Detta påverkar medlemsstaternas lagstiftningsarbete i huvudsak på två sätt. Dels måste medlemsstaterna aktivt vidta åtgärder för att genomföra de direktiv som EG utfärdar, dels måste medlemsstaterna avhålla sig från att lagstifta i strid med gällande EG-rätt.

På teleområdet är den EG-rättsliga regleringen ganska omfattande och detaljerad avreglering av telemarknaden och avseende harmonisering bl.a. av villkoren för tillgång till och användning av allmänt tillgängliga telenät och teletjänster. På medieområdet gäller bl.a. direktivet om "TV utan gränser" som reglerar den fria rörligheten av TV-sändningar och innehållet i sändningarna. Dessutom regleras tekniska frågor på TV-området genom direktivet om TV-standards. När det gäller den EG-rättsliga regleringen av informationssamhället har en rad olika åtgärder vidtagits för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på området och för att främja utvecklingen av informationssamhället. Det gäller bl.a. gemensamma tekniska standarder och föreskrifter, databaser, personuppgifter, villkorad tillgång, elektronisk handel och upphovsrätt.

Inom EU pågår ett omfattande arbete med att utarbeta riktlinjer för hur regleringen skall anpassas till konvergensutvecklingen. Kommissionen har sedan i december 1997 utfärdat en grönbok, ett arbetsdokument och ett meddelande om konvergens. I kommissionens meddelande anger den att den avser att fortsätta arbetet med konvergensfrågorna genom att utarbeta förslag till reformering av regleringen. När det gäller infrastrukturen skall den få en mer horisontell utformning, dvs. samma regler skall gälla oavsett infrastruktur. Förslag om reglering av innehållstjänster kommer antingen att innebära ändringar i nuvarande reglering eller förslag till helt ny reglering. Dessutom planeras särskilda åtgärder både avseende regleringen för innehåll och infrastruktur. Kommissionen skall dessutom utfärda ett meddelande om den allmänna konsultationen angående grönboken om radiospektrum. Arbetet med konvergensfrågorna, tillsammans med den under år 1999 pågående översynen av telekommunikationsregleringen och arbetet med grönboken om radiospektrum, förväntas leda till förslag till ändringar av den

EG-rättsliga regleringen på kommunikationsområdet inom de närmaste två åren.

Förhållandena i några andra länder

I betänkandet görs en översiktlig genomgång av hur konvergensfrågorna behandlas i tretton andra länder. Under varje land anges vilken lagstiftning som gäller på tele- respektive medieområdet, vilka myndigheter som är verksamma på områdena och vilka särskilda åtgärder som vidtagits med anledning av konvergensutvecklingen. Konvergensfrågorna uppmärksammas i alla de länder som behandlas, om än på olika sätt och i olika utsträckning. Vissa länder har antagit lagstiftning som på olika sätt och i olika utsträckning är anpassad till en konvergensutveckling, t.ex. Danmark, Tyskland, Italien, Kanada, USA och Nya Zeeland. Utredningar pågår och har genomförts i Norge, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Australien, Japan och Nya Zeeland. I Finland avvaktar myndigheterna att åtgärder skall vidtas på EU-nivå innan några konkreta initiativ tas.

Svensk rätt och dess tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Analysen av svensk rätt omfattar 17 regelverk och visar att konvergensutvecklingen medför gränsdragnings- och tolkningsproblem. Den främsta orsaken till dessa problem är de sätt på vilka telelagens respektive yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) och radio- och TV-lagens tillämpningsområden är avgränsade, bl.a. i förhållande till varandra. De problem som uppstår kan sammanfattas i följande fyra perspektiv.

För det *första* innebär konvergensutvecklingen att samma tjänstetyp och samma innehåll kan regleras på olika sätt beroende på vad som vid varje tillfälle förmedlas, på vilket sätt förmedlingen sker, vilken mottagarutrustning som används samt i vissa avseenden beroende på vilket subjekt som tillhandahåller tjänsten.

För det *andra* innebär konvergensutvecklingen att telelagen respektive YGL och radio- och TV-lagen kan vara både växelvis och samtidigt tillämpliga inom ramen för samma tjänsteutbud och även inom vad som för mottagaren kan uppfattas som en och samma tjänst. Det innebär samtidigt att en och samma verksamhet på motsvarande växelvisa och ibland samtidiga sätt kan styras av flera regelverk, som vart och ett ställer krav på hur verksamheten skall bedrivas och som övervakas av olika myndigheter.

För det *tredje* innebär den beskrivna utvecklingen att det i förhållande till radiokommunikationslagen blir allt svårare att dra en gräns mellan frekvensanvändning av betydelse för yttrande- och informationsfriheterna och annan frekvensanvändning. Detta måste vidare ses mot bakgrund av såväl den nationella frekvensfördelningsplanen som den frekvensfördelningsplan som följer av det till den internationella telekonventionen knutna radioreglementet, där det anges vilka frekvenser som är avsatta för olika slags radiotillämpningar.

För det *fjärde* råder i flera avseenden oklarhet om hur begrepp, definitioner och avgränsningar skall tolkas respektive tillämpas. Detta förstärker effekterna av de problem som beskrivs ovan. Dessa oklarheter gäller framför allt tillämpningen av YGL:s huvudregel om sändningar riktade till allmänheten, vad som enligt radio- och TV-lagen utgör ljudradio, television och sökbar text-TV samt telelagens avgränsning i förhållande till YGL och härav, indirekt, även i förhållande till radio- och TV-lagen. Detta påverkar inte bara gränsdragningen mellan telelagen och YGL respektive radio- och TV-lagen utan i flera avseenden även tillämpningen av andra regelverk. Utöver de oklarheter som gäller i nämnda avseenden medför konvergensutvecklingen även tillämpningsproblem i förhållande till annan särlagstiftning på medieområdet.

Samordning av lagstiftningen för radio, TV och televerksamhet

Mot bakgrund av de konsekvenser som konvergensutvecklingen medför vid tillämpningen av gällande rätt är min slutsats att det föreligger behov av samordning av den här aktuella lagstiftningen. Detta gäller framför allt relationen mellan, å ena sidan, telelagen och, å andra sidan, YGL och radio- och TV-lagen. Därutöver måste hänsyn tas till de övriga tillämpningsproblem som konvergensutvecklingen medför.

Syftet med en samordning bör vara att avhjälpa dessa problem och att om möjligt utveckla en regelstruktur som på ett bättre sätt än i dag främjar utvecklingen och samtidigt utgör ett mer effektivt instrument för att uppfylla de politiska målsättningar som är aktuella i detta sammanhang. Mot bakgrund av de gränsdragningsproblem som konvergensutvecklingen medför bör en strävan vara att åstadkomma en så långtgående gemensam (horisontell) reglering av tele-, ljudradio- och TV-verksamheter som möjligt. Hänsyn måste härvid tas till de begränsningar i möjligheten att lagstifta som i olika avseenden följer av överordnade regler och internationella förpliktelser. Det handlar här främst om de begränsningar som följer av YGL samt Sveriges förpliktelser

enligt EG-rätten och, i fråga om användningen av radiofrekvenser, den internationella telekonventionen och radioreglementet.

Min bedömning är att de bästa förutsättningarna för en horisontell reglering föreligger på området för *infrastruktur*. I vissa avseende torde en sådan generell tillämpning dock förutsätta grundlagsändring. Förutsättningarna för en horisontell reglering av *tjänster* förefaller emellertid vara sämre. Detta gäller framför allt i förhållande till krav på anmälan och tillstånd i samband med trådsändningar av ljudradio- och TV-program. Något bättre förutsättningar för en horisontell reglering av tjänster synes dock föreligga i förhållande till mobila teletjänster och trådlösa sändningar av ljudradio- och TV-program. *Innehåll* som särskilt regleringsområde saknar betydelse i förhållande till en samordning av telelagens och radio- och TV-lagens bestämmelser. Orsaken är att det ligger helt utanför de telepolitiska målen att reglera innehåll och att telelagen följaktligen saknar reglering som kan komma i konflikt med radio- och TV-lagens bestämmelser i detta avseende.

Frågan om konvergensutvecklingens påverkan på innehållsreglering och behovet av samordningsåtgärder måste istället främst relateras till enskilda regelverks tillämpningsområden. Det gäller framför allt YGL:s och radio- och TV-lagens tillämpningsområden, men även granskningslagen berörs. Förutsättningen för att råda bot på dessa problem är framför allt en översyn av rådande begreppsstrukturer och definitioner så att respektive tillämpningsområde överensstämmer med de ändamål som avses. Några reella förutsättningar för en samordning av den innehållsrelaterade medielagstiftningen (radio- och TV-lagen, lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor samt lagen om granskning av filmer och videogram) föreligger inte enligt min mening.

Behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder

Utöver att överväga behovet av en samordning av lagstiftningen för tele- och mediesektorerna ligger det även i mitt uppdrag att, mot bakgrund av konvergensutvecklingen, överväga behovet av ytterligare lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald samt för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar. Det finns flera möjliga aspekter att ta upp i detta sammanhang. De aspekter som jag finner skäl att behandla närmare här kan hänföras till frågor rörande kontroll över betydelsefulla resurser, ägarkoncentrationer och andra samverkansformer samt statens ansvar inom tele- och mediesektorerna.

Jag har inte funnit tillräckliga skäl för att inom ramen för den föreliggande utredningen föreslå konkreta lagstiftningsåtgärder, bl.a. med hänsyn till det pågående arbetet inom EU och den osäkerhet som präglar konvergensutvecklingens närmare riktning. Olika utredningar arbetar dessutom för närvarande med frågor som i flera avseenden är relevanta i detta sammanhang. Däremot bör den fortsatta utvecklingen på de här aktuella områdena noga följas. Vad gäller tillgänglighet och mångfald anser jag att det finns särskilda skäl att närmare utreda dels vilka krav konvergensutvecklingen ställer på utformningen, omfattningen och finansieringen av public service i framtiden och med vilka verktygsmedel detta skall åstadkommas (det är min uppfattning att public service på medieområdet kommer att ha en allt viktigare funktion i den digitala framtiden), dels i vilken utsträckning elektroniska medier kan omfattas av presstödet och vilka behov av förändringar i presstödsförordningen detta kan medföra.

Utgångspunkter för det fortsatta arbetet

I det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna måste särskild hänsyn tas till de begränsningar i möjligheten att lagstifta som följer av överordnade regler och internationella förpliktelser. Det handlar här främst om de begränsningar som följer av YGL samt Sveriges förpliktelser enligt EG-rätten och, i fråga om användningen av radiofrekvenser, den internationella telekonventionen och radioreglementet. I förhållande till EU gäller detta särskilt det intensiva arbete med konvergensfrågor som ur olika perspektiv bedrivs inom kommissionen. Detta arbete har naturligtvis till yttersta syfte att lägga en gemensam grund för behandlingen av konvergensfrågorna inom hela unionen. Detta innebär att det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna i Sverige i stor utsträckning måste relateras till en utveckling som vi inte själva fullt ut råder över men däremot har möjlighet att påverka.

Förslag till hur det fortsatta arbetet bör bedrivas

På grund av komplexiteten i frågeställningarna och konvergensrådets gränsöverskridande karaktär anser jag det av synnerlig vikt att det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna samordnas. Utöver det arbete som sker inom ramen för pågående utredningar och de initiativ och åtgärder som mina slutsatser i övrigt kan föranleda inom ramen för respektive departementsområde, föreslår jag därför att det fortsatta arbetet samordnas inom ramen för en departementsövergripande beredning, eventuellt med parlamentariskt inslag. Beredningens uppgift bör utifrån ett övergripande perspektiv och rådande politiska målsättningar bl.a. vara att utarbeta underlag för val av samordningsstrategi och genomförandeplan, där bl.a. arbetet inom pågående utredningar och inom EU beaktas.

Summary

The remit

My terms of reference require me to investigate the need for coordinating the legislation applying to radio and television broadcasting and telecommunications and in this context to consider whether further legislation is needed in order to safeguard freedom of expression, availability and diversity and to counteract harmful restraints on trade. I am also to propose ways in which the ongoing work with reference to matters of convergence should be conducted.

My deliberations are to be based on a description of the development of electronic information services. Against this background I am to chart and analyse the extent to which the existing legislation is applicable to electronic information services and the way in which the legislation affects their design, use and distribution. In this connection I have chosen to interpret the expression “electronic information services” in a broad sense, focusing on the development and provision of services and infrastructure within the framework of IT, telecommunications and media activities. Services connected with physical data carriers, however, fall for the best part outside this account. It is further stated in the terms of reference that I am to observe and take into consideration the work in progress within the EU. In addition I have found it beneficial, both for the progress of the inquiry and to continuing work with reference to matters of convergence, to give a special account of the treatment of these questions in a number of countries.

The convergence phenomenon

Convergence as a phenomenon can be described in various ways, depending on the perspective which is being discussed, and with varying degrees of complexity. The conditions which, in the context of technical progress, are leading to the convergence of infrastructures, services and apparatus are fundamental. To this are added the market movements whereby agents in different sectors are involving themselves with one or more neighbouring sectors. In terms of my remit, it is relevant to describe the effects of convergence in relation to network convergence, convergence of services, apparatus convergence and market convergence.

Network convergence: Network convergence implies the possibility of different, traditionally separate infrastructures for the distribution of services of different kinds being integrated so as to carry “each other’s” services. Above all this concerns, on the one hand, infrastructures intended for private communication, such as telecommunications and mobile telephony networks, and on the other, infrastructures intended for one-way transmission of information to the general public, e.g. terrestrial networks, cable networks and satellite systems for sound radio and/or television broadcasting.

Service convergence: Service convergence means the amalgamation, in various respects, of services of different kinds. Above all it concerns *communication services*, conveying information between users (e.g. telephony, fax, video conferencing and e-mail) and, secondly, *content services*, in which a provider supplies or procures a certain content for others to make use of (e.g. radio and television broadcasting, information databases and web sites on the Internet). In addition, service convergence also implies information previously associated with a particular medium coming to be supplied through alternative media (e.g. books on CD, rental video cassettes and video-on-demand, and newspapers and magazines and electronic services on the Web).

Apparatus convergence: Apparatus convergence refers to the amalgamation of different types of apparatus used for different types of service, as for example when telephones and radio receivers can also be used for receiving text and moving images, television receivers and mobile phones can be used for information processing, like computers, and computers themselves can serve as television receivers.

Market convergence: Convergence of networks, services and apparatus makes it both possible and interesting and, to some extent, necessary for business enterprises formerly active in a particular sector to involve themselves in various ways in one or more neighbouring sectors. This can, for example, mean telecommunications enterprises entering the media market by producing/supplying/purveying content services, media enterprises investing in infrastructure, and IT enterprises acting in the telecommunications and media markets by offering communications equipment and producing content services. To this are added new enterprises which grow up independently of the traditional sectors and provide multimedia services of various kinds.

The legal consequences of convergence are revealed by the increasing difficulty, against this background, of distinguishing between the IT, telecommunications and media markets which used to be relatively clearly segregated: one and the same service can, for example, come under different, possibly several, regulatory instruments, depending on the medium or channel of communication used for

conveying it to the recipient or on the manner in which the recipient obtains the service. This has to be viewed against the background of the regulatory instruments of these sectors being framed on different premisses, with different underlying motives and with different authorities in charge. In addition, technical progress is also creating new types of services and phenomena and new possibilities of conducting telecommunications and media activities whose subjection to the existing regulatory systems may not be very practical or convenient. This not only changes the ability of the existing regulatory instruments to serve their purpose, it also affects the basic preconditions and assumptions of existing law.

European Community law

European Community law has a great impact on national law. The legislative activities of Member States are in principle affected in two ways. For one thing, the Member States have to take active measures to give effect to the directives issued by the European Community institutions, and secondly, they must refrain from passing legislation which is contrary to European Community law.

In the telecommunications sector, European Community law is fairly comprehensive and detailed in its de-regulation of the telecommunications market and with regard to harmonisation of, for example, conditions governing access to and use of publicly available telecommunications networks and services. In the broadcasting sector, for example, the "Television without Frontiers" directive regulates the free movement and content of television broadcasting services. In addition, technical issues in the broadcasting sector come under the directive on standards for the transmission of television signals. As regards the regulation of the information society by European Community law, a number of different measures have been taken to harmonise the legislation of Member States in this field and to promote the development of the information society. They include technical standards and regulations, databases, data protection, conditional access, electronic commerce and copyright.

Within the EU, extensive work is in progress on guidelines for adjusting the legal framework to the progress of convergence. Since December 1997 the Commission has issued a Green Paper, a working document and a communication on convergence. In its communication the Commission states that it intends to develop proposals for action on regulatory reform. Infrastructure regulation is to be given a more horizontal approach, i.e. the same rules are to apply regardless of infra-

structure. Proposals for the regulation of content services will mean either adjustments to existing regulations or the proposal of new regulations altogether. In addition, special measures are planned with regard to the regulation of both content and infrastructure, and the Commission is to issue a Communication on the general consultation concerning its radio spectrum Green Paper. Work on convergence issues, together with the review of telecommunications regulations in progress during 1999 and work with the radio spectrum Green Paper, are expected to lead to proposals for amendments to European Community law on the communications sector within the next two years.

Conditions in some other countries

The report contains a general review of the treatment of convergence issues in thirteen other countries. For each country an account is given of the legislation applying to telecommunications and media respectively, of the authorities active in these fields and of particular measures taken in response to convergence. Convergence issues are being observed in all the countries dealt with, albeit in different ways and to differing extents. Certain countries have passed legislation which, in various ways and to various degrees, is adapted to a convergence development. This is the case, for example, with Denmark, Germany, Italy, Canada, the USA and New Zealand. Government inquiries are in progress or have been completed in Norway, France, the Netherlands, the UK, Australia, Japan and New Zealand. In Finland the authorities are awaiting measures at EU level before taking any concrete initiatives.

Swedish law and its applicability in a convergence perspective

The analysis of Swedish law embraces 17 statutes and shows that convergence is leading to problems of demarcation and interpretation. The root cause of these problems is the ways in which the respective fields of application of the Fundamental Law on Freedom of Expression (1991:1469), the Radio and Television Act (1996:844) and the Telecommunications Act (1993:597), are limited, among other things in relation to one another. The problems occurring can be summarised in the following four perspectives.

Firstly, convergence means that the same type of service and the same content can be differently regulated, depending on what is provided on each occasion, in what manner it is provided (as a transmission

to the general public or by individual request), what receiving equipment is used and, in certain respects, the identity of the provider.

Secondly, convergence means that the Telecommunications Act, the Fundamental Law on Freedom of Expression and the Radio and Television Act can be both alternately and simultaneously applicable within the context of the same range of services, and also to what the recipient may perceive as one and the same service. This also means that one and the same activity can similarly, either alternately or simultaneously, be governed by several regulatory structures, each with its own particular stipulations regarding the manner in which the activity is to be conducted and each enforceable by different authorities.

Thirdly, the development described means that, in relation to the Radio Communications Act (1993:599), it is becoming increasingly difficult to draw a line between frequency use of relevance to the freedoms of expression and information and other frequency uses. This, furthermore, has to be viewed against the background of both the national frequency allocation plan and the frequency allocation plan which follows from the the Radio Regulations linked to the International Telecommunications Convention, laying down the frequencies reserved for radio applications of different kinds.

Fourthly, there is uncertainty in several respects regarding the way in which terms, definitions and delimitations are to be interpreted and applied. This accentuates the effects of the problems described above. These uncertainties relate above all to the implementation of the main rule of the Fundamental Law on Freedom of Expression concerning transmissions intended for the general public, the definition of sound broadcasting, television and searchable text TV under the Radio and Television Act, and the delimitation of the Telecommunications Act in relation to the Fundamental Law on Freedom of Expression and, indirectly, as a consequence, also in relation to the Radio and Television Act. This affects not only the line of demarcation between the Telecommunications Act on the one hand and the Fundamental Law on Freedom of Expression and the Radio and Television Act on the other, but also, in several respects, the application of other statutes. In addition to the uncertainties applying in these respects, convergence also entails problems of application in relation to other specialised legislation in the media sector.

Co-ordination of legislation concerning radio broadcasting, television and telecommunications activities

In view of the consequences of convergence for the application of existing law, my conclusion is that the legislation involved here is in need of co-ordination. This applies above all to the relation between the Telecommunications Act on the one hand and the Fundamental Law on Freedom of Expression and the Radio and Television Act on the other. In addition, consideration must be paid to the other problems of implementation which convergence entails.

The purpose of co-ordination should be to remedy these problems and, if possible, to develop a regulatory structure which, in a better way than at present, will promote development and at the same time constitute a more effective instrument for achieving the policy aims existing in this connection. In view of the problems of demarcation entailed by convergence, one aim should be to achieve as extensive a horizontal regulation of telecommunications, sound broadcasting and television activities as possible. In doing so, consideration must be paid to the limitations imposed on the scope for legislation in various respects by overriding rules and international commitments. Above all these comprise the limitations entailed by the Fundamental Law on Freedom of Expression and Sweden's obligations under the European Community law and, as regards the use of radio frequencies, by the international Telecommunications Convention and the Radio Regulation.

It is my belief that the best opportunities for horizontal regulation exist in the *infrastructure* context. In certain respects, however, a general implementation of this kind will probably require an amendment of constitutional law. Opportunities for horizontal regulation of *services*, however, appear to be less good. This applies above all in relation to notification and permit requirements connected with cable transmissions of radio and television programmes. Opportunities for a horizontal regulation of services appear, however, to be slightly better in the case of mobile telephone services and wireless transmission of radio and television programmes. *Content* as a special regulatory field is of no importance in relation to a co-ordination of the provisions of the Telecommunications Act and the Radio and Television Act, the reason being that regulation of content comes completely outside the scope of telecommunications policy aims, so that the Telecommunications Act contains no provisions that are liable to come into conflict with the provisions of the Radio and Television Act in this respect.

Instead the question of the impact of convergence on content regulation and the need for measures of co-ordination must above all be

viewed in relation to the application fields of individual regulatory instruments. This applies primarily to the application fields of the Fundamental Law on Freedom of Expression and the Radio and Television Act. The precondition for remedying these problems is above all a review of prevailing conceptual structures and definitions, so that each field of application will agree with the purpose referred to.

The need for further legislative measures

In addition to considering the need for a co-ordination of the legislation applying to the telecommunications and media sectors, my remit also includes considering, against the background of convergence, the need for further legislation in order to safeguard freedom of expression, accessibility and diversity, and in order to counteract harmful trade restraints. There are several possible aspects to be considered in this connection. Those which I find cause to consider more closely here can be referred to questions concerning control of important resources, ownership concentrations and other forms of co-operation, as well as governmental responsibilities in the telecommunications and media sectors.

I have not found sufficient cause, within the scope of the present inquiry, to propose concrete legislative measures, bearing in mind, among other things, the work now in progress within the EU and the uncertainty which prevails concerning the more exact direction to be taken by convergence. In addition, various official bodies are currently investigating questions which are in several ways relevant to this context. On the other hand, a close watch should be kept on further developments in these fields. With regard to availability and diversity, I feel there is special cause for a closer investigation, not only of the demands made by convergence on the design, scope and funding of public service in the digital future and the means by which this is to be achieved (it is my opinion that the importance of public service in the media sector will increase), but also of the extent to which electronic media can be eligible for press subsidies and the changes which this may necessitate to the Statute of annual Press Subsidies (1990:524).

Points of departure for continued work

In further work with reference to convergence issues, special attention must be paid to the limitation proposed by overarching rules and international obligations on the scope for legislation. Above all this concerns the limitations entailed by the Fundamental Law on Freedom of Expression and Sweden's obligations under European Community law and, as regards the use of radio frequencies, by the international Telecommunications Convention and the Radio Regulation. In relation to the EU, this applies particularly to the intensive work of which convergence issues, in various perspectives, are currently a subject within the European Commission. The ultimate purpose of that work, of course, is to establish a common platform for the treatment of convergence issues throughout the Union. This means that work in Sweden with reference to convergence issues will to a great extent have to be related to developments over which we ourselves do not have full control but which, on the other hand, we are in a position to influence.

Proposal for the conduct of ongoing work

Given the complexity of the issues and the cross-border nature of convergence, I consider it very important indeed that continuing work on convergence issues should be co-ordinated. In addition to the work which is taking place under the aegis of current official investigations and the initiatives and measures which my conclusions may otherwise occasion within the domain of each of the government departments concerned, I therefore propose that continued work be co-ordinated within the framework of an inter-ministerial advisory committee, possibly with a parliamentary ingredient. The task of this advisory committee, in an overarching perspective and with reference to current policy aims, should among other things be to prepare supportive documentation for a choice of co-ordination strategy and implementation plan in which consideration is paid, among other things, to the work of current Government Commissions and activities within the EU.

1 Kommitténs arbete

1.1 Uppdraget

Enligt direktiven skall jag beskriva utvecklingen av elektroniska informationstjänster med syfte att identifiera såväl befintliga som nya sådana tjänster som på kort respektive lång sikt kan antas få betydande inverkan på samhället och därmed påverka bedömningen av frågan om samordning och eventuell harmonisering av här aktuell lagstiftning. Denna del av uppdraget har jag sökt att tillgodose genom en beskrivning i kap. 2 om konvergensfenomenet och bilaga 2 genom en rapport från Telia Research AB. Den tekniska utvecklingen går fort och det är därför inte min avsikt att bli alltför detaljerad, utan istället försöka fånga de centrala element som präglar och förhoppningsvis förklarar konvergensutvecklingen och dess drivkrafter. Jag vill också redan här framhålla hur jag definierar begreppet elektroniska informationstjänster, eftersom det inte finns någon entydig definition av detta begrepp. Jag har valt att tolka begreppet elektroniska informationstjänster i vid bemärkelse med inriktning på utveckling och tillhandahållande av tjänster och infrastruktur inom ramen för IT-, tele-, och medieverksamheter. Dock lämnas sådana elektroniska informationstjänster som är förknippade med fysiska databärare huvudsakligen utanför denna framställning.

Jag skall enligt direktiven kartlägga och analysera i vilken mån nuvarande lagstiftning är tillämplig på elektroniska informationstjänster samt hur lagstiftningen påverkar utformningen, användningen och distributionen av dem. I ett antal kapitel analyserar jag tillämpligheten av den nu gällande rätten på elektroniska informationstjänster. Denna genomgång visar vilka lagkomplex, som kan behöva ses över till följd av den pågående, men långt ifrån avslutade, konvergensutvecklingen. Jag tar här utgångspunkt i gällande rätt och behandlar inte generella frågor om hur utvecklingen bör främjas t.ex. genom produktionsstöd, utarbetande av standarder och andra statliga investeringar i t.ex. infrastruktur. Jag utreder och identifierar dock de syften som skall uppnås genom gällande lagstiftning för att kunna se hur dessa kan tillvaratas i en konvergerad miljö utan att lagstiftningen på ett oönskat sätt hindrar marknadsutvecklingen för elektroniska informationstjänster.

I direktiven framhålls att jag skall följa och beakta det pågående arbetet inom EU. Detta krav har jag tillgodosett genom en utförlig redovisning av alla relevanta EG-direktiv m.m. samt en ingående

beskrivning av EG-kommissionens arbete med konvergensfrågorna. Jag har också varit angelägen om att redovisa på vilket sätt de olika EG-direktiven har omsatts i svensk lagstiftning. Jag har funnit det värdefullt både för utredningsarbetet och för det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna att i ett särskilt kapitel redovisa hur dessa frågor behandlas i ett antal länder. Dessa uppgifter bygger i stor utsträckning på information som lämnats av tjänstemän på berörda myndigheter i de aktuella länderna.

En huvudpunkt i direktiven är att jag skall bedöma om det behövs en samordning av lagstiftningen för ljudradio, television, övrig radiokommunikation och televerksamhet samt utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av en sådan samordning. Det framhålls särskilt i direktiven att denna bedömning skall ske med utgångspunkt i att lagstiftningen bör underlätta utvecklingen av elektroniska informationstjänster och ta tillvara medborgarnas, näringslivets och samhällets olika behov med avseende på sådana tjänster. Dessa frågor behandlar jag utförligt i ett kapitel under huvudrubriken Överväganden och förslag. Jag redovisar i det sammanhanget mina utgångspunkter för den analysen. Eftersom medborgarna, näringslivet och samhället i vissa avseenden snarare representerar heterogena än homogena intressegrupper är de behov som skall tas tillvara i viss utsträckning både sammanfallande och motstående såväl mellan som inom respektive grupp. Min ambition i denna del av övervägandena har varit att undersöka och visa förutsättningarna för men också svårigheterna med att växla över från en vertikal till en horisontell lagstiftning på de berörda områdena. En horisontell reglering innebär exempelvis att reglerna skall vara neutrala i förhållande till distributionssättet. Detta är också den syn som präglar EG-kommissionens arbete med konvergensfrågorna.

En annan uppgift enligt direktiven är att bedöma om det behövs ytterligare lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald inom området för elektroniska informationstjänster samt för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar. I förslagskapitlet redovisar jag några konkreta förslag till översyn av eller ändringar i befintliga regelsystem.

I samband med överväganden och förslag behandlar jag inte konvergensens konsekvenser på områdena för bl.a. elektronisk handel, upphovsrätt och personuppgifter. Dessa områden berörs förvisso av konvergensutvecklingen, men jag tolkar uppdraget som att jag i första hand skall behandla konvergensutvecklingens konsekvenser för elektroniska informationstjänster i förhållande till en samordning av lagstiftningarna för ljudradio-, televisions-, radiokommunikations- och telesektorerna.

Slutligen lämnar jag, också här i enlighet med uppdraget i direktiven, förslag till hur det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna bör bedrivas.

Enligt direktiven skall jag beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:24) samt redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Jag har inte kunnat finna att de överväganden och förslag, som jag redovisar i betänkandet, har någon direkt effekt i relation till dessa direktiv men vill ändå göra några kommentarer. Jag föreslår inga nya offentliga åtaganden, som innebär ökade kostnader för stat och/eller kommun. De verksamheter, som behandlas i betänkandet kan i och för sig ha stor regionalpolitisk betydelse. Exempelvis torde konvergensutvecklingen liksom den underliggande snabba tekniska utvecklingen innebära att arbete på distans underlättas. Det går bra att sköta en lång rad arbetsuppgifter från hemmet eller ett annat arbetsställe, som befinner sig långt från den formella arbetsplatsen. Den moderna tekniken ger också alla, oavsett bostadsort, möjlighet att ta del av information från hela världen via Internet. Det är uppenbart att detta kan få stor betydelse för befolkningen i landets glesbygder. De förslag, som jag i det följande lägger fram om samordning av lagstiftningen, bör ytterligare kunna innebära en för glesbygderna gynnsam utveckling.

Jag är medveten om att den s.k. IT-infrastrukturutredningen enligt sina direktiv (dir. 1998:61) senare i år kommer att presentera sina förslag, som i hög grad berör de frågor som tas upp i de särskilda direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare. Sålunda skall den kommittén presentera förslag till hur staten i samverkan med näringslivet och teleoperatörerna skall kunna uppnå god regional och social täckning av en avancerad informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur. Utredaren skall också särskilt identifiera de hinder som fortfarande finns när det gäller funktionshindrade och äldre personers tillgång till IT-infrastruktur som är av betydelse för deras möjligheter att leva ett självständigt liv. Han har också i uppgift att identifiera eventuella könsskillnader. Mina kontakter med IT-infrastrukturutredningen har övertygat mig om att de här aktuella frågorna kommer att belysas ingående i utredningens betänkande.

1.2 Samråd

Enligt mina direktiv (bilaga 1) skall jag samråda med representanter för organisationer och företag inom berörda sektorer samt med berörda myndigheter, däribland IT-kommissionen (SB 1995:01) och dess rättsliga observatorium. Dessutom skall jag enligt direktiven samråda med Rådet för mångfald inom massmedierna (Ku 1995:01), Distansutbildningskommittén (U 95:07), Rådet (U 1990:03) mot skadliga våldsskildringar samt Konkurrensverket. Vidare skall jag följa och beakta den fortsatta beredningen av Mediekommitténs betänkande Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49).

Jag har tillsammans med sekretariatet under utredningsarbetet samrått med samtliga i direktiven omnämnda kommittéer. Mångfaldsrådet upphörde i slutet av 1997 och ersattes av Mediekoncentrationskommittén (Ku 1997:07), och jag har haft överläggningar med företrädare för kommittén. Jag har dessutom överlagt med ytterligare några kommittéer, som enligt sina direktiv skall samråda med Konvergensutredningen. Det gäller E-pliktutredningen (U 1997:03), Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion (Ku 1997:08), Digital-TV-kommittén (Ku 1997:06), Lotterilagsutredningen (Fi 1997:12) och IT-infrastrukturutredningen (K 1998:07).

Genom de sakkunniga, som knutits till kommittén, har jag under utredningsarbetet haft löpande kontakt med de departement, som närmast är berörda av konvergensfrågor, dvs. Kultur- och Justitiedepartementet samt Kommunikationsdepartementet och senare Näringsdepartementet. Genom de experter, som förordnats till kommittén, har jag dessutom indirekt haft samråd med Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek), Post- och telestyrelsen, Konsumentverket samt Radio- och TV-verket. Jag har varit överens med Konkurrensverket om att experten Ingemarssons medverkan i utredningsarbetet uppfyller direktivens krav på samråd med verket.

Kommittén har under arbetet haft 16 sammanträden med sakkunniga och experter. Vi har haft ambitionen att redovisa alla kända och relevanta förhållanden även under innevarande år. Av praktiska skäl har vi dock inte, med vissa undantag, kunnat ta hänsyn till eventuella förändringar eller intressant ny information, som kommit till vår kännedom senare än den 1 april 1999. Vad gäller omvärldsbeskrivningen i kap. 4 har vi inte hunnit beakta eventuella förändringar, som inträffat senare än den 1 februari 1999. Uppgifterna bygger i huvudsak på information från tjänstemän på nationella myndigheter i respektive land.

1.3 Andra externa kontakter

När utredningsarbetet började hösten 1997 sändes direktiven ut till ca etthundra myndigheter, företag och organisationer, som enligt vår bedömning arbetade med besläktade frågor. I följebrevet framhöll jag att min intention var att arbeta öppet och med en kontinuerlig dialog med berörda och intresserade parter. Mottagarna ombads att skriftligen lämna synpunkter på de problemställningar som uppdraget omfattade. Ungefär hälften av mottagarna svarade, och deras synpunkter har i flera fall beaktats i det fortsatta utredningsarbetet.

Kommittén har också lagt upp en hemsida med information om uppdraget m.m. och med inbjudan om synpunkter (www.konvergensutredningen.org).

Tillsammans med sekretariatet – i något fall enbart genom sekretariatet – har jag haft överläggningar med bl. a. Ericsson, Industriförbundet, Telia, Teracom, Tidningsutgivarna, Sveriges Television, CELL DTV, IT-företagen samt Kabel-TV-föreningen.

En väsentlig del av utredningsarbetet har bestått i att analysera EG-direktiv och andra policy-dokument från EG samt följa det pågående arbetet inom unionen. Inom EU bedrivs bl. a. ett omfattande arbete med konvergensfrågorna. Jag har självfallet tagit del av och med de sakkunniga och experterna ingående diskuterat EG-kommissionens grönbok om konvergens mellan telekommunikations-, medie- och informationstekniksektorerna, som offentliggjordes i december 1997. Jag har också tagit del av ett flertal remissyttranden över grönboken samt EG-kommissionens uppföljning av grönboken i det arbetsdokument, som utfärdades i juli 1998 och det meddelande, som utfärdades i mars 1999.

Tillsammans med sekretariatet har jag deltagit i två konferenser som EG-kommissionen anordnat under år 1998, en i Bryssel i april och en i Wien i november, den senare anordnad i samarbete med EU:s dåvarande ordförandeland Österrike. I anslutning till Bryssel-konferensen hade sekretariatet och jag också tillfälle att överlägga med företrädare för kommissionen och med författarna till grönboken och dessutom med delegater från några av medlemsländerna. Vi har vidare deltagit i en överläggning i Köpenhamn inom ramen för nordiska ministerrådet, där deltagare från samtliga fem nordiska länder under en dag diskuterade konvergensfrågorna. Vi har vid två tillfällen haft ingående överläggningar med den norska konvergensutredningen, vars uppdrag är mycket likartat Konvergensutredningens. Dessutom har sekretariatet haft löpande kontakter med den norska utredningen samt med personer i andra länder, som arbetar med konvergensfrågor.

Sekretariatet har deltagit i en konferens i London under rubriken Next Generation Regulation, en i Stockholm med titeln Beyond Con-

vergence (ITS 98) samt 10th European Television and Film Forum, i Helsingfors, som bl. a. behandlade reglering av innehållsfrågor ur ett konvergensperspektiv. Sekretariatet har också varit företrätt på två andra konferenser i Bryssel som behandlat frågor av intresse för Konvergensutredningen.

1.4 Konsulter

Underlaget till kap. 2 Konvergensfenomenet bygger dels naturligtvis på den kunskap, som varit representerad i kommittén, dels på ett material som framställts av Mats Brunell AB samt dels på en promemoria från Telia Research AB. Utdrag ur den senare promemorian har efter en språklig redigering och vissa smärre förändringar bifogats betänkandet som bilaga 2. Vi har sökt att kvalitetssäkra materialet på olika sätt, bl.a. genom att låta ett antal företag och organisationer i branschen lämna synpunkter.

2 Konvergensfenomenet

2.1 Vad är konvergens?

Konvergens som fenomen kan beskrivas på olika sätt beroende på vilket perspektiv som diskuteras, och graden av komplexitet varierar. Gemensam utgångspunkt är de förutsättningar som den tekniska utvecklingen medför. Utvecklingen gör att gränserna mellan de tidigare relativt klart avgränsade IT-, tele- och mediesektorerna blir allt mindre tydliga. Detta brukar också beskrivas som att dessa sektorer konvergerar (sammansmälter).

I EG-kommissionens grönbok om konvergens (se avsnitt 3.5.1) definieras konvergens dels som "möjligheten att via olika nätplattformar överföra i grunden samma typ av tjänster", dels som "sammanförandet av olika utrustningar för konsumentbruk, t.ex. telefon, television och persondator".

I en rapport som KPMG Management Consulting utarbetat på uppdrag av EG-kommissionen definieras konvergens som "en löpande process som leder till att bristen på överföringsresurser för information, kommunikation och underhållningstjänster minskar med tiden" (egen översättning).¹

Utifrån Konvergensutredningens uppdrag är det relevant att närmare beskriva konvergensens effekter ur följande fyra perspektiv: nätkonvergens, tjänstekonvergens, apparatkonvergens och marknadskonvergens.

2.1.1 Nätkonvergens

Med nätkonvergens avses att olika och traditionellt skilda infrastrukturer för distribution av olika typer av tjänster kan integreras och bära "varandras" tjänster. Framför allt handlar det å ena sidan om infrastrukturer avsedda för privat kommunikation, t.ex. telenät och mobiltelenät, och, å andra sidan, om infrastrukturer avsedda för enkelriktad förmedling av information till allmänheten, t.ex. marknät, kabelnät och satellitsystem avsedda för ljudradio och/eller television. Nätkonvergensens visar sig genom möjligheten att tillhandahålla t.ex. telefoni

¹ KPMG Consulting, *Public Policy Issues Arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence*. Report for the European Commission, 1996.

och Internetaccess genom kabel-TV-nät, filmer, TV-program och andra multimediala tjänster över telenät samt olika typer av datatjänster via marknät och satellitsystem som traditionellt används för radio och TV. Förutom dessa förändringar i existerande infrastrukturer för telekommunikation och utsändning av ljudradio och television utvecklas t.ex. elnätet för att kunna överföra tal, data och olika Internettjänster.

Vad gäller Internet kan det beskrivas som ett nät av nät. Näten utgörs här bl.a. av de nät som samtidigt bygger upp de traditionella infrastrukturer som beskrivits ovan. Dessa nät integreras med stöd av Internetprotokollet och framstår för användaren som ett nät: Internet. Internet framhålls ofta som ett centralt element i konvergensutvecklingen (se vidare avsnitt 2.2 och 2.3.3).

2.1.2 Tjänstekonvergens

Det finns många sätt att karakterisera de tjänster som tillhandahålls och förmedlas genom olika infrastrukturer. Någon enhetlig begreppsbildning synes inte föreligga. En starkt förenklad indelning kan göras mellan kommunikationstjänster och innehållstjänster (i det sistnämnda fallet refereras ofta även till "informationstjänster").

Med *kommunikationstjänster* avses här tjänster som förmedlar information mellan användare. Detta kan t.ex. handla om telefoni, fax, videokonferens och e-post. Kommunikationen sker här ofta, men inte nödvändigtvis alltid, i realtid. E-post är exempel på en kommunikationstjänst som inte sker i realtid.

Med *innehållstjänster* avses tjänster där någon tillhandahåller eller förmedlar ett visst innehåll för andra att ta del av (gratis eller mot betalning). Det kan t.ex. handla om ljudradio och television, olika typer av informationsdatabaser och webbplatser på Internet. Innehållstjänster förmedlas i huvudsak antingen som en utsändning till mottagarna eller tillhandahålls på individuell begäran.

Tjänstekonvergens innebär i olika avseenden en sammansmältning av dessa tjänstetyper, vilket gör att de blir svårare att särskilja från varandra. Den ovan beskrivna nätkonvergens bidrar till detta genom möjligheterna att integrera och kombinera kommunikations- och innehållstjänster i ett och samma tjänsteutbud. Det ökade inslaget av interaktivitet i traditionella innehållstjänster såsom ljudradio och television bidrar till detta. Att gränsdragningen mellan kommunikationstjänster och innehållstjänster blir allt svårare att upprätthålla följer även av att "nya" tjänster som t.ex. chat och elektroniska anslagstavlor kan karakteriseras både som kommunikationstjänster och innehållstjänster; de används för kommunikation mellan användarna men avsikten är samtidigt att denna kommunikation är öppen för andra att ta del av.

Därutöver medför tjänstekonvergensen även att information som tidigare varit förbunden med ett visst medium numera tillhandahålls via alternativa medier; t.ex. böcker på CD, hyrvideokassetter som video-on-demand-tjänster (dvs. film förmedlad på individuell begäran över t.ex. telenät eller kabel-TV-nät) samt dagstidningar och tidskrifter som elektroniska tjänster över World Wide Webb (www) på Internet.

2.1.3 Apparatkonvergens

Med apparatkonvergens avses sammansmältningen mellan olika apparater som används för olika typer av tjänster. Det kan t.ex. handla om telefoner och ljudradiomottagare som även kan användas som mottagare av text och rörliga bilder, TV-mottagare och mobiltelefoner som kan användas för informationsbehandling likt datorer och datorer som kan fungera som TV-mottagare.

Ett för hushållen intressant utvecklingsscenario som i olika avseenden kan skönjas redan i dag är en separation av själva presentationsdelen (skärmen) i apparaterna från den informationsbehandlande delen, den s.k. centralenheten. Detta skulle kunna innebära en centralenhet som understödjer all typ av informationshantering såväl inom hushållet som i hushållets kontakter med omvärlden, och som genom hushållets eget nätverk distribuerar informationen till presentationsenheter efter individuella önskemål och behov inom hushållet. Det skulle kunna handla om hantering av såväl telefoni, datakommunikation, radio och TV, som den egna användningen av hemdatorn och stereon, hanteringen av elförbrukning, etc.

2.1.4 Marknadskonvergens

Såväl nätkonvergens som tjänste- och apparatkonvergens kan beskrivas som direkta effekter av den tekniska utvecklingen vad gäller att hantera och kommunicera information. Marknadskonvergens kan däremot beskrivas uppstå som en följeffekt av den konvergens som sker vad gäller nätverk, tjänster och apparater. Konvergensen på dessa områdena gör det både möjligt, intressant och i viss utsträckning nödvändigt för företag som tidigare varit verksamma inom en viss sektor att på olika sätt engagera sig i en eller flera angränsande sektorer.

Det kan t.ex. handla om teleföretag som genom att producera/tillhandahålla/förmedla innehållstjänster rör sig in på mediemarknaden, medieföretag som investerar i infrastruktur som tillåter interaktivitet med möjlighet att tillhandahålla olika former av kommunikationstjänster integrerat med det traditionella utbudet av t.ex. radio och TV, samt IT-

företag som agerar på tele- och mediemarknaderna genom att erbjuda tillämpningar och utrustning för kommunikation samt producera innehållstjänster. Dessa rörelser kan ta sig olika uttryck, t.ex. genom uppköp, sammanslagningar och *joint venture*-bolag som går på tvärs över data-, tele- och mediesektorerna. Till detta kommer nya företag som växer upp fristående från de traditionella sektorerna och tillhandahåller olika typer av multimedietjänster.

2.2 Utveckling och drivkrafter

Den primära drivkraften bakom konvergensen mellan tele-, medie- och IT-sektorerna är den dynamiska utvecklingen av informations- och kommunikationstekniken (IT). Redan på 1950-talet kom de första praktiska tillämpningarna med integrerade data- och telekommunikationssystem. Den gemensamma nämnaren var utnyttjandet av elektricitet för att representera och kommunicera information; teletekniken för indirekt kommunikation över avstånd och datatekniken för lagring, bearbetning och återfinnande av information.

Fram till mitten på 1970-talet var datatekniken ett redskap uteslutande för större organisationer och samhällsinstitutioner. Orsaken var de höga kostnader och krav på fysiskt utrymme som var förbundna med användningen av dåtidens informationssystem. Med utvecklingen av den digitala tekniken och mikroelektroniken under 1970- och 1980-talen har emellertid denna struktur förändrats. Mer produktionseffektiva och mindre utrymmeskrävande tekniska lösningar banade väg för nya och mer avancerade produkter och tjänster som även mindre företag och hushåll kunde tillgodogöra sig. En IT-industri växte fram, och under 1980-talet blev konvergensen mellan data- och telesektorerna allt mer påtaglig.

Den fortsatta utvecklingen av framför allt digital teknik, transmissionsteknik samt tekniker för kodning och kompression under 1990-talet har vidare gjort det möjligt att hantera avancerade multimediala tillämpningar över infrastrukturer som tidigare varit avgränsade för en viss typ av tjänst. Digitaltekniken medför att information oavsett form (text, ljud eller bild) kan representeras på samma sätt av binära tal vid bearbetning och förmedling. Transmissionsteknik och tekniker för kodning och kompression används bl.a. för att öka effektiviteten i distributionssystemen vilket medför att allt större informationsmängder kan hanteras och kommuniceras med allt mindre kostnader och krav på nätkapacitet. Utvecklingen har inte endast inneburit en ökad konvergens mellan data- och telemarknaderna utan även att gränsen mellan dessa marknader och mediemarknaden blir allt mer otydlig. Det är nu t.ex.

möjligt att sända TV- och radiotjänster över telenäten, tillhandahålla teletjänster och interaktiva datatjänster över kabel-TV-nät och att tillhandahålla dataprogram och datafiler via radiobaserade infrastrukturer såsom marknät och satellitsystem. Kort sagt, den tekniska utvecklingen har medfört att olika tjänster och kombinationer av dessa kan tillhandahållas genom olika infrastrukturer som tidigare varit tekniskt avgränsade för en viss typ av tjänst.

Internet har här fungerat, och fungerar, som en starkt pådrivande och sammanbindande kraft av betydelse för konvergensutvecklingen. Med Internetprotokollet och gränssnittet www har man lyckats skapa gemensamma grundläggande standarder för att kommunicera text, ljud och bild, som kan användas för såväl ”traditionella” telefoni-, data-, TV- och radiotjänster, som kombinationer därav. Tillsammans med förhållandevis låga prisbilder, användarvänliga gränssnitt och lätt tillgänglighet har Internetprotokollet och www (se avsnitt 2.3.3) härigenom bidragit till en explosionsartad utveckling för global multimediekommunikation.

Utöver den tekniska utvecklingen finns andra starka drivkrafter bakom konvergensutvecklingen (konvergensens tekniska förutsättningar beskrivs närmare i de följande avsnitten). Två av dessa som är särskilt viktiga är de politiska och marknadsekonomiska drivkrafterna.

När det gäller de politiska drivkrafterna, kan lagstiftaren, då konvergensutvecklingen förväntas medföra positiva effekter för samhället, finna skäl att mer eller mindre aktivt främja utvecklingen. Den kan t.ex. för användarna innebära sänkta priser genom ökad konkurrens och större valmöjligheter i samband med att företagen utvecklar nya typer av produkter och tjänster. Konvergensutvecklingen kan även medverka till en ökad tillväxt och på så sätt leda till ökad sysselsättning. Den kan även medföra positiva effekter för glesbygden, eftersom avstånden får allt mindre betydelse, samt bereda bättre möjligheter för funktionshindrade att delta i samhället. Konvergensutvecklingen och utvecklingen av informationssamhället kan emellertid också medföra negativa effekter. Globaliseringen och den förändrade miljö inom vilken olika typer av transaktioner äger rum kan medföra olika problem vid tillämpningen av gällande rätt. Det kan t.ex. handla om att det för konsumenterna blir svårare att identifiera vem som tillhandahåller en viss tjänst och varifrån detta sker vilket vidare kan leda till att konsumenten får svårare att hävda sina rättigheter i samband med olika typer av transaktioner. De negativa effekterna kan föranleda lagstiftaren att vidta åtgärder för att hindra viss utveckling eller driva utvecklingen i en särskild riktning. Exempel på intressen som det kan finnas anledning för lagstiftaren att söka värna om är integritet, säkerhet och konsumentskydd.

De marknadsekonomiska drivkrafterna är avhängiga av två grundläggande förutsättningar, dels att företagen driver på t.ex. utvecklingen av nya produkter och tjänster, dels att dessa produkter och tjänster efterfrågas och accepteras av användarna eller att det åtminstone finns ett potentiellt intresse för dem. Den tekniska utvecklingen, främst i form av digitaliseringen, gör det möjligt för företag som är verksamma inom de berörda branscherna att utveckla nya tjänster eller förmedla tjänster på nya sätt. Generellt sett kan det anses finnas en vilja hos företagen på marknaden att ta till vara bl.a. de effektiviseringsmöjligheter som uppstår i samband med digitaliseringen. Konvergensutvecklingen gör det även möjligt för företagen att expandera verksamheten till andra marknader än de traditionella. Denna vilja hos företagen är märkbar bl.a. genom de nya produkter som lanseras och det antal fusioner och allianser som planeras och genomförs inom och mellan de berörda sektorerna. Trots att det finns starka marknadsekonomiska drivkrafter bakom konvergensutvecklingen, är en förutsättning för att den skall realiseras att användarna accepterar produkterna och tjänsterna. Viktiga faktorer för att skapa en acceptans är att det finns ett mervärde för användarna, att produkter och tjänster är användarvänliga och att priserna för produkterna och tjänsterna ligger på en rimlig nivå.

2.3 Närmare om de tekniska förutsättningarna

Det är framför allt tre centrala faktorer som utgör grunden för den tekniska utvecklingen mot konvergens. Den första, och kanske allra viktigaste, är utvecklingen av digital teknik. Digital teknik medför att all typ av information kan representeras på samma sätt (som ettor och nollor) oavsett om det handlar om ljud, text eller bild, eller kombinationer därav. Den andra är utvecklingen av transmissionsteknik och tekniker för kodning och kompression av digital information, vilket leder till lägre transmissionskostnader och bättre kapacitetsutnyttjande i olika infrastrukturer samt att infrastrukturer som tidigare endast kunde förmedla enklare tjänster utvecklas till att kunna förmedla kapacitetskrävande multimediala tjänster. Den tredje faktorn rör vad som skulle kunna kallas för interoperabilitet och innebär bl.a. att infrastrukturer som tidigare varit åtskilda kan integreras i gemensamma distributionssystem. Det handlar här framför allt om utvecklingen av kommunikationsprotokoll och andra standarder. Internetutvecklingen har varit särskilt betydelsefull i detta avseende.

2.3.1 Digital teknik

Överföring av information kan ske analogt eller digitalt. Vid t.ex. ett telefonsamtal varierar signalen vid analog sändning hela tiden med variationer i den information som sänds, dvs. med tonhöjd och annat hos den som talar. Vid en digital sändning däremot tas ett stort antal mätvärden (s.k. *samples*) med fastställda tidsintervall på signalen. Dessa mätvärden omvandlas sedan till digitala signaler, dvs. vad som kan beskrivas som en följd av ettor och nollor. Varje sådan etta eller nolla kallas en *bit* och signalen kan ses som en serie av sådana bitar. Man får en bitström. Mycket förenklat är alltså en analog signal en våg medan en digital signal är en ström av ettor och nollor. Fördelen med en digital signal är att den bl.a. är tåligare mot störningar och brus än en analog signal. Digitaliseringen kan t.ex. bidra till förbättrad kvalitet på ljudradio- och TV-sändningar. Vidare kan en digital signal komprimeras vilket gör dels att befintlig infrastrukturens kapacitet utnyttjas bättre, dels att abonnenterna erbjuds mer avancerade tjänster (se närmare om komprimering i det följande avsnittet).

Av central betydelse för konvergensutvecklingen är att all typ av information, oavsett om det handlar om ljud, text, stillbilder eller rörliga bilder, kan representeras på samma sätt, dvs. digitalt och förmedlas som en bitström. Detta har utgjort en grundläggande förutsättning för att förmedla och kombinera olika typer av information genom infrastrukturer som tidigare varit utvecklade och avgränsade för en viss typ av tjänster.

2.3.2 Tekniker för transmission, kodning och kompression

Även om olika typer av information genom digitaliseringen kan representeras på samma sätt (som en bitström, en serie av ettor och nollor) är det fortfarande så att olika typer av nät har olika förutsättningar att förmedla informationen. Den hastighet med vilken information kan överföras i ett nät mäts i enheten bit/s. Nätets kapacitet brukar diskuteras i ”bandbredd” och man skiljer i huvudsak mellan tre typer:

- smalband: upp till 64 kbit/s (lämpligt för t.ex. telefoni och telefax)
- mellanband: från 64 kbit/s till 2 Mbit/s (lämpligt för t.ex. videokonferens och musiköverföring)²
- bredband: över 2 Mbit/s (behövs för exempelvis video med TV/filmkvalitet, högupplösningbilder och multimedieapplikationer).

Den transporthastighet som tele-, data-, radio- och satellitnät har för närvarande är inte tillräcklig för att på ett ekonomiskt sätt överföra vissa typer av information som ger upphov till väldigt långa bitströmmar. Genom att informationen kodas och komprimeras ökas kapaciteten i befintliga infrastrukturer avsevärt så att mängden transporterad information per Mbit data per sekund blir största möjliga. Här spelar framför allt MPEG-standarderna³ en mycket viktig roll, men även andra tekniker med andra kodningsprinciper existerar, som t.ex. *videostreaming*.

Förutom denna kapacitetsökning finns också en parallell förbättring av existerande infrastrukturer. Exempel på detta är ISDN⁴ och xDSL-tekniker⁵ för att förbättra det fasta telefonnätets lokal(access)nät samt ATM⁶ som används i många olika typer av nät och för många olika typer av information för framför allt företag.

Utvecklingen av dessa tekniker för transmission, kodning och kompression gör att tjänster som tidigare bara kunde levereras i avancerade och dyra bredbandsnät nu i allt högre grad kan överföras också i enklare nät. Sammanfattningsvis rör det sig alltså om en utveckling som gör att samma information tar relativt sett mindre plats i den kanal som den förmedlas genom. Detta beror på två saker. För det första tar den överförda informationsmängden mindre kapacitet i anspråk genom att den digitaliseras, kodas och komprimeras. För det andra medför de förbättringar som görs att kanalens kapacitet ökar.

² "M" står för mega (miljoner) och "k" står för kilo (tusen).

³ MPEG är en familj av standarder för att koda audiovisuell information som filmer, video och musik och står för *Motion Picture Experts Group*. Det finns en serie standarder (MPEG-1 till MPEG-4) för att koda digital information.

⁴ *Integrated Services Digital Network*.

⁵ Detta är en familj av tekniker där DSL står för *Digital Subscriber Line* och x är en generisk beteckning för olika varianter. Några av dessa varianter är H som står för *High bitrate*, V för *Very high bitrate* och A för *Asymmetrical*.

⁶ *Asynchronous Transfer Mode*.

2.3.3 Kommunikationsprotokoll och andra standarder

Ett kommunikationsprotokoll kan sägas vara en uppsättning regler för kommunikationen mellan olika enheter i ett telekommunikationsnät eller ett digitalt distributionsnät för radio- och TV-program. Dessa regler gäller felövervakning, sekvenskontroll, start- och avslutningsprocedurer, adressering, kryptering m.m.⁷ Ett annat sätt att beskriva protokollet är att se det som ett gränssnitt mellan själva nättekniken (telefonnätet, IP-nätet, ATM-nätet etc.) och tjänsterna (telefoni, videokonferens etc.) och deras terminaler.⁸ Ju fler nättekniker och/eller tjänster som kan utnyttja samma protokoll, desto större möjligheter till konvergens.

En viktig faktor bakom Internets genomslagskraft är, jämte utvecklandet av www, att de protokoll och andra tekniker som används har blivit de facto-standarder. Protokollen kallas *Transmission Control Protocol/Internet Protocol* (TCP/IP). Internet stödjer, genom bl.a. utvecklandet av www som ett grafiskt gränssnitt överföring av text, ljud och bild samt video liksom interaktivitet och animeringar. Dessutom kan Internet stödja video- och ljudkonferens, telefoni och överföring av radio- och TV-program.⁹ Just genom sin öppenhet och genom sin möjlighet att stödja så många olika typer av tjänster är kanske Internet, jämsides med digitaliseringen, den viktigaste enskilda faktorn bakom konvergensutvecklingen.

Även inom mediebranschen har regler och standarder för digital television tagits fram av organisationen *Digital Video Broadcasting Project*. Organisationen arbetar med markbundna rundradionät, kabel- och satellit-TV-system för distribution av radio/TV-program och med åtkomst till Internet och multimedietjänster. Standardiseringen inom rundradio gör det möjligt för aktörer inom medierna att anta samma roll som aktörer inom IT/telebranschen dvs. Internetoperatörens.

⁷ Nationalencyklopedin, 1993.

⁸ Se t.ex. Datateknik, nr. 17, 1997.

⁹ Squire, Sanders & Dempsey & Analysys (1998) *Adapting the EU Regulatory Framework to the Developing Multimedia Environment*, a study for the European Commission (Directorate General XIII).

2.4 Den framtida utvecklingen

Den framtida utvecklingen är inte lätt att förutspå, men det är ändå möjligt att dra vissa slutsatser utifrån vad som för närvarande är känt. Det kan först konstateras att de tekniska förutsättningarna för en konvergens mellan IT-, tele- och mediesektorerna finns och att vi redan nu ser praktiska exempel på detta. Detta visar sig t.ex. genom att traditionellt olika och urskiljbara tjänstetyper, såsom tele-, data-, radio- och TV-tjänster kan integreras och förmedlas genom infrastrukturer som tidigare varit mer eller mindre tekniskt avgränsade för en viss typ av tjänst (t.ex. digitala TV-tjänster, IP-telefoni, försök med Internet och telefoni över el- och kabel-TV-nät samt förmedling av rörliga bilder över telenät). Grundläggande förutsättningar för denna utveckling är som nämnts framför allt utvecklingen av digitalteknik, teknik för kodning och kompression samt gemensamma standarder som skapar interoperabilitet mellan olika distributionssystem och olika tjänster (bl.a. Internet-protokollet).

Det finns inte några tecken på att denna utveckling kommer att avta. Vi kan således förvänta oss en fortsatt förbättring av distributionssystemens kapacitet och av interoperabiliteten dem emellan. Inte minst torde detta innebära dels ökad utbytbarhet mellan befintliga och nya distributionssystem, dels förbättrade möjligheter att med kommersiellt gångbar kvalitet förmedla bredbandstjänster genom infrastrukturer som i grunden är avsedda för smalbandstjänster (t.ex. förmedling av rörliga bilder över telenäten).

Men även om utvecklingen kan förväntas fortsätta i den meningen att tjänster i allt större utsträckning kommer att kunna distribueras via en mängd olika kanaler är det osannolikt att ett system eller ett distributionssätt ensamt kommer att dominera hela marknaden. Inte heller förväntas utvecklingen leda till att endast en typ av apparat kommer att förekomma; utformningen av terminaler för individuell användning kommer att skilja sig från mottagare för t.ex. familjeanvändning. En annan sak är att flertalet av de olika apparaterna kommer att fungera som "multiterminaler" i den bemärkelsen att de är utformade dels för att kunna ta emot mer än en tjänstetyp, dels för kommunikation med omvärlden.

Det är vidare tydligt att det finns en vilja hos såväl marknadsaktörer som statsmakter att driva konvergensutvecklingen framåt. Statsmakternas vilja manifesteras genom olika åtgärder för att aktivt eller passivt främja utvecklingen. Regleringen av telemarknaden, EU:s initiativ på konvergensområdet, nationella satsningar på marksänd digital-TV samt det föreliggande betänkandet är tydliga exempel på detta; det handlar här om initiativ som inte enbart går ut på att hantera uppkomna problem

till följd av den tekniska utvecklingen, utan även att med uttalade målsättningar främja och dra nytta av denna utveckling.

I förhållande till marknadsaktörerna visar sig denna vilja inte minst genom praktiska exempel på marknadskonvergens och genom investeringar i innovativ produktutveckling som präglas av de möjligheter som konvergensutvecklingen erbjuder. Hur långt marknadskonvergens kommer att gå är dock mycket svårt att sja om. Det finns exempel på både lyckade och mindre lyckade marknadsrörelser i detta avseende och det råder vidare osäkerhet om vad som är kommersiellt gångbara produkter och lösningar. Framför allt det sistnämnda perspektivet framhävs ofta som en central faktor för hur långt konvergensutvecklingen kommer att gå. Marknadsaktörerna kan inte förväntas utveckla eller fortsätta tillhandahålla produkter och tjänster som inte når upp till en ekonomiskt försvarbar efterfrågevolym.

Ett annat perspektiv att ta hänsyn till är hur informationssamhällets utveckling hanteras ur ett medborgarperspektiv. Det handlar t.ex. om frågor rörande integritet, säkerhet och konsumentskydd med avseende på produkter, tjänster och innehåll. Ytterligare faktorer av central betydelse för den fortsatta utvecklingen ur ett användarperspektiv är frågor om geografisk tillgänglighet och tillgänglighet för funktionshindrade samt utvecklingen av olika prisbilder i relation till användarnas betalningsvilja.

Sverige måste bedömas ha goda grundläggande förutsättningar för en fortsatt stark konvergensutveckling, bl.a vad gäller förutsättningarna att stimulera efterfrågan av de tjänster som det här är tal om. Sverige ligger jämförelsevis långt framme i utvecklingen när det gäller t.ex. antalet kabel-TV-anslutningar, antalet mobiltelefonabonnemang samt användning av datorer och Internet. Vidare bedöms tillgången till datorer och kommunikationsutrustning vara mycket god. Enligt gjorda uppskattningar hade cirka femtio procent av de svenska hushållen tillgång till dator i hemmet år 1998 (mot ca fyrtio procent år 1997). Av dessa hade ca trettio procent tillgång till Internet (mot ca sjutton procent år 1997).¹⁰ Utöver denna förhållandevis höga Internetpenetration bland hushållen, används Internet i mycket stor omfattning i svenska företag. När det gäller kommunikationsvägar finns det 68 fasta telelinjer per 100 invånare och mobiltelefonpenetrationen är en av de högsta i världen med en nivå på över femtio procent. En majoritet av de svenska hushållen har också antingen kabel-TV eller egen satellitmottagare.

Konvergensens effekter är tydligt märkbara i Sverige när det gäller utbudet av tjänster. Flera bolag tillhandahåller redan IP-telefoni eller planerar att göra så inom kort. Som redan berörts ovan, pågår olika försök där olika tekniker för bredbandsaccess med interaktiva inslag till

¹⁰ Uppgifterna är hämtade från en undersökning genomförd av Nordicom vid Göteborgs universitet (Mediebarometern 1998).

hushållen är under utprovning. De digitala TV-sändningarna i marknätet har inletts under innevarande år (1999), samtidigt som digitaliseringen av satellit- och kabel-TV-sändningar pågår parallellt. I båda fallen utarbetas lösningar med returkanaler för interaktiva tjänster, med möjlighet att integrera tillgång till Internet i tjänsteutbudet. Digital ljudradio (DAB) sänds sedan september 1995 med början i Stockholmsområdet och täckte i mars 1998 ca 75% av alla hushåll i Sverige.

Att dagspress och periodiska skrifter och TV- och radioföretag samt traditionella förlag har en ambitiöst upplagd närvaro på Internet är i dag mer regel än undantag. Även telebolag som t.ex. Telia AB har börjat erbjuda innehåll i form av "samlingsplatser" för information och tjänster på Internet.

Även om det är svårt att närmare förutse utvecklingens riktning, hastighet och omfattning, måste tendenserna således ändå betraktas som förhållandevis tydliga: Den tekniska utvecklingen med förbättrade förutsättningar för konvergens av infrastruktur, tjänster och apparater fortsätter. Det förefaller vidare ligga i såväl marknadsaktörernas som i statsmakternas intresse att detta sker. Detta innebär i sin tur att det uppenbarligen finns starka krafter som kan förväntas verka aktivt för att också stimulera den efterfrågan som behövs för marknadsutvecklingen.

2.5 De rättsliga konsekvenserna

Gemensamt för de rättsliga frågeställningar som följer av den tekniska utvecklingen är teknikens förmåga dels att skapa nya förutsättningar för genomförande av olika aktiviteter, dels att förändra den miljö inom vilken dessa aktiviteter äger rum. Gränser mellan olika typer av aktiviteter och företeelser blir otydliga samtidigt som allt går snabbare och geografiska avstånd förlorar sin betydelse. Den rättsliga effekten märks när dessa förändringar leder till att begrepp, kriterier och indelningsgrunder, som gällande rätt bygger på, förlorar sin relevans och lagstiftningen därmed sin förmåga att uppfylla sina ändamål.

Konvergens mellan data-, tele- och mediesektorerna fungerar här som ett tydligt exempel på teknikens effekter i dessa avseenden. Den ger vidare exempel på att den tekniska utvecklingen inte endast ger upphov till enskilda rättsliga problemställningar utan även har en förmåga att rubba grundläggande strukturer i rättssystemet. Detta visar sig genom att det från ett rättsligt perspektiv blir allt svårare att skilja mellan de tidigare klart avgränsade IT-, tele- och mediesektorerna: en och samma tjänst kan t.ex. omfattas av olika, eventuellt flera, regelverk beroende på vilket medium eller vilken kommunikationskanal som används för dess förmedling till mottagaren eller på vilket sätt mottaga-

ren tar del av tjänsten (genom att passivt ta emot eller aktivt söka och begära tjänsten). Detta skall ses mot bakgrund av att regelverken för dessa sektorer är utformade med olika utgångspunkter, bakomliggande motiv och ansvariga myndigheter:

- Den oreglerade IT-sektorn som utifrån närings- och konsumentpolitiska incitament styrs av den generella marknadsrättsliga lagstiftningen (med myndighetsuppgifter för bl.a. Konkurrensverket och Konsumentverket),
- telesektorn som avmonopoliseras med syfte att få till stånd en fungerande konkurrens för uppfyllandet av särskilda telepolitiska målsättningar inom ramen för telelagstiftningen (tillsynsmyndighet är Post- och telestyrelsen, men även Konkurrensverket och Konsumentverket har myndighetsuppgifter av betydelse för televerksamhet), samt mediesektorn som styrs av medielagstiftningen och bakomliggande demokratiska och kulturpolitiska målsättningar och där staten påtagit sig ett särskilt "public service"-ansvar på radio- och TV-områdena (myndighetsuppgifter på sistnämnda områden utövas bl.a. av regeringen, Radio- och TV-verket, Granskningsnämnden för radio och TV, Justitiekanslern och Konsumentombudsmannen).

Till detta kommer att den tekniska utvecklingen även medför nya typer av tjänster och företeelser och nya möjligheter för att bedriva tele- och medieverksamhet, som är svåra att på ett ändamålsenligt sätt inordna under gällande regelsystem.

Sammanfattningsvis påverkar konvergensutvecklingen inte enbart möjligheten att uppfylla ändamålen med nuvarande regelverk utan även de förutsättningar som gällande rätt är utformad mot bakgrund av.

Internationell utblick

3 EG-Rätten

3.1 Allmän EG-rätt

3.1.1 Bakgrund

Det samarbete vi idag benämner den Europeiska unionen inleddes år 1951 genom att fördraget om upprättande av den Europeiska Kol- och Stålgemenskapen undertecknades av Frankrike, Tyskland, Italien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg. Därefter, år 1957, inrättades den Europeiska ekonomiska gemenskapen genom att Romfördraget (betecknas sedan november 1993 EG-fördraget) undertecknades. Ovan nämnda länder åtog sig att bilda en gemensam tullunion, driva en gemensam jordbrukspolitik och samarbeta i ekonomiska och politiska frågor. I samband med detta undertecknades även fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen. Detta ursprungliga samarbete har utvidgats både avseende antalet medlemsstater, som idag är femton, och avseende samarbetets materiella omfattning.

Genom att Maastrichtfördraget undertecknades, bildades den Europeiska unionen år 1993. Det ekonomiska samarbetet fördjupades och samarbetet utvidgades till att även omfatta en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och ett samarbete i rättsliga och inre angelägenheter. Unionsfördraget brukar liknas vid en konstruktion av tre pelare. Den första pelaren representerar de ekonomiska fördragen, den andra pelaren den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den tredje pelaren samarbete i rättsliga och inre angelägenheter. Inom den Europeiska unionens ekonomiska del, dvs. den första pelaren, är samarbetet överstatligt och medlemsstaterna har till viss del avstått från sin suveränitet. Genom fördragen får gemenskapens institutioner vidsträckt befogenheter. Medlemsstaterna har bl.a. överlåtit en normgivande makt till gemenskapen, och gemenskapsrätten utgör en egen rättsordning. Samarbetet inom pelare två och tre är däremot mellanstatligt, vilket innebär att alla beslut som rör dessa frågor måste fattas enhälligt.

Hösten 1997 undertecknades Amsterdamfördraget. Fördraget är en översyn av de gällande fördragen och medför bl.a. att den gemensamma utrikespolitiken effektiviseras genom förändrade beslutsregler och att institutionernas befogenheter utökas. Översynen innebär även att fördragen förenklas och konsolideras.

Gemenskapens institutioner är fem: kommissionen, rådet, Europaparlamentet, domstolen och revisionsrätten. I beslutproceduren har

kommissionen en initiativtagande roll och representerar gemenskapens intressen. Kommissionen kontrollerar dessutom att fördragen följs. Rådet företräder medlemsstaternas ståndpunkter medan Europaparlamentet har en kontrollerande funktion. Domstolen avgör tvister bl.a. mellan institutionerna och mellan kommissionen och medlemsstaterna. Revisionsrätten granskar räkenskaperna över gemenskapens samtliga inkomster och utgifter.

3.1.2 EG:s rättskällor

Primärrätt

Gemenskapens primärrätt består av de fördrag som lägger grunden för hela samarbetet. Dessa fördrag är EG-fördraget (tidigare Romfördraget), Parisfördraget och Euratomfördraget med tillhörande protokoll och bilagor. De grundläggande fördragen kompletteras av de ändringar som gjorts genom Fusionsfördraget från år 1965, Enhetsakten från år 1986, Maastrichtfördraget från år 1993 samt Amsterdamfördraget år 1997 (som ännu ej trätt i kraft). Tillsammans anger fördragen de mål som skall uppnås med samarbetet. I fördragen bestäms även de formella ramarna för samarbetet, institutionernas sammansättning och befogenheter samt regler för beslutsfattande. EG-fördraget är det mest övergripande fördraget och brukar betecknas som ramfördraget. I EG-fördragets första del, artiklarna 1 – 7c, anges EG-rättens grundläggande principer samt gemenskapens målsättningar.¹

Den inledande artikeln medför att de fördragsslutande parterna mellan sig upprättar en europeisk gemenskap. Gemenskapens grundläggande målsättningar anges i artikel 2. Syftet med fördraget är att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union för att uppnå en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna. I artiklarna 3 och 3a fastställs mer i detalj hur de mål som anges i artikel 2 skall uppnås. Detta skall ske bl.a. genom att upprätta en gemensam handelspolitik, en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna, en gemensam politik på transportområdet och en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids, främjande av

¹ Om inget annat anges, avser artikelhänvisningar i avsnitt 1 EG-fördraget.

forskning och teknisk utveckling och bidrag till god utbildning samt till kulturens utveckling i medlemsstaterna.

Den s.k. subsidiaritetsprincipen slås fast i artikel 3b, andra stycket. Principen innebär att gemenskapen, om den inte är ensam behörig, skall vidta åtgärder endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. I artikel 3b, tredje stycket stadgas proportionalitetsprincipen som innebär att gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget. Dessa två principer står i nära samband med varandra.

Artiklarna 4 – 4b ställer upp ramarna för inrättandet av gemenskapens institutioner, det europeiska centralbankssystemet samt den europeiska investeringsbanken.

I artikel 5 stadfästs medlemsstaternas samarbetsförpliktelse. Den innebär att medlemsstaterna skall garantera ett regelrätt och effektivt genomförande av de skyldigheter som härrör från fördragen. Medlemsstaterna får inte heller på något sätt äventyra att fördragets mål uppnås. Vidare medför artikel 5 en lojalitetsplikt i samarbetet mellan gemenskapens institutioner och medlemsstater.

Artikel 6 anger en princip om icke-diskriminering på grund av nationalitet. Likabehandlingsprincipen återkommer på fler ställen i fördraget och har även genom domstolens praxis utvecklats till att omfatta mer än nationalitetsdiskriminering.

I artikel 7 fastställs regler om upprättandet av den gemensamma marknaden, vilket innebär att tullar och kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan skall avvecklas, att hinder för den fria rörligheten för personer, tjänster och kapital avvecklas och att gemensamma regler skapas för att förhindra att konkurrensen snedvrids.

Artiklarna 7a – 7c innehåller bestämmelser om upprättandet av den inre marknaden. Genom enhetsakten skapades begreppet inre marknad, dvs. ett område utan inre gränser för den fria rörligheten mellan medlemsländerna.

Sekundärrätt

Den ovan nämnda primärrätten kompletteras av den s.k. sekundärrätten, dvs. normer som gemenskapens institutioner utfärdar för att uppfylla de mål som sätts upp i fördraget. Enligt artikel 189 finns det inom gemenskapen fyra olika typer av normer:

- förordningar som har allmän giltighet och till alla delar är direkt tillämpliga (bindande) i medlemsstaten

- direktiv som är bindande till det resultat som skall uppnås, men överlåter till varje medlemsstat att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet
- beslut som är till alla delar bindande för dem som de är riktade till
- rekommendationer och yttranden som inte är bindande

När det gäller valet av rättsakt, skall institutionerna ta sin utgångspunkt i de ovan nämnda subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Dessa ställer krav på gemenskapens institutioner att inte välja mer ingripande åtgärder än som är nödvändigt för att uppnå de i fördraget uppställda målen. I varje enskilt fall skall det således göras en bedömning av vilken norm som är mest ändamålsenlig och samtidigt minst ingripande.

Allmänna rättsprinciper

Domstolen har genom sin praxis fastställt att allmänna rättsprinciper utgör en del av gemenskapsrätten. På detta sätt har principer som härletts ur fördraget, principer som hämtats från de mänskliga rättigheterna och principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättssystem integrerats med EG-rätten. Genom Maastrichtfördragets artikel F har unionen i de grundläggande fördragen ålagts att respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och såsom följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Exempel på dessa principer är legalitet, rättssäkerhet och likabehandling.

Internationella avtal

Gemenskapen har enligt artikel 228 kompetens att ingå avtal med tredje land. Avtal som gemenskapen ingår med stöd av denna bestämmelse blir en del av gemenskapsrätten och bindande för medlemsstaterna.

EG-domstolens domar

EG-domstolen spelar en betydelsefull roll inom gemenskapen och har i stor utsträckning bidragit till utvecklingen av gemenskapsrätten. EG-domstolens domar utgör en integrerad del av gemenskapsrätten. Domstolens uppgifter anges i artikel 164, enligt vilken den skall säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget. Detta innebär att domstolen har en rättsskapande roll och att den ansvarar för att

institutionerna och medlemsstaterna agerar i enlighet med gemenskapens regler.

3.1.3 Förhållande till nationell rätt

Gemenskapsrätten beskrivs ofta som en *sui generis*, dvs. en rättsordning av eget slag. Anledningen till detta är att den inte liknar nationella rättsordningar, men inte heller är en traditionell internationell rättsordning. Medlemsstaterna har överlåtit delar av sin normgivande makt till gemenskapen, och gemenskapsrätten utgör en integrerad del av medlemsstaternas rättsordningar. För att gemenskapsrätten skall bli effektivt genomförd, krävs att medlemsstaterna samarbetar. De krav, som kan ställas på medlemsstaterna enligt ovan nämnda samarbetsförpliktelse i artikel 5, har därför varit av stor betydelse för att ge gemenskapsrätten den genomslagskraft som krävs för att uppnå de mål som anges i de grundläggande fördragen.

Sverige har genom lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och regeringsformen 10 kap. 5 § klargjort att beslutanderätt kan överlåtas till Europeiska gemenskaperna om de har ett fri- och rättighetskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Gemenskapsrättens direkta tillämplighet

Direkt tillämplighet innebär att gemenskapsregler blir en del av nationell rätt utan att medlemsstaten vidtar särskilda åtgärder för att inkorporera dem. Detta sker så snart reglerna trätt i kraft. En förordning är enligt artikel 189, andra stycket direkt tillämplig i medlemsstaterna och skapar alltså, utan mellanliggande nationella bestämmelser, rättigheter och skyldigheter för medlemsstaternas medborgare. Omvandling av förordningar till nationell rätt genom dualistiska förfaranden har t.o.m. förbjudits av EG-domstolen. Vid omvandling finns risk för att EG-sammanhanget går förlorat och att annan nationell rätt av misstag kan ges företräde vid en konflikt. I anslutning till förordningen kan, och skall, medlemsstaterna stadga om tillämpningsföreskrifter och annat som krävs för att förordningarna skall kunna tillämpas.

Gemenskapsrättens direkta effekt

EG-rättens direkta effekt innebär att en enskild, under vissa förutsättningar, kan göra gällande en gemenskapsrättslig regel som grundar rättigheter och skyldigheter inför inhemska domstolar och andra myndigheter. Vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda är avhängigt den aktuella bestämmelsens art.

När det gäller bestämmelser i de grundläggande fördragen, säger domstolen att de måste vara ovillkorliga, entydiga och fullständiga för att få direkt effekt. Uppfyller bestämmelsen dessa kriterier får den s.k. vertikal direkt effekt vilket innebär att en enskild kan göra den gällande gentemot staten. En fördragsbestämmelse kan, trots sin ofta generella karaktär, i vissa fall även göras gällande mellan enskilda, s.k. horisontell direkt effekt.

Bestämmelser i andra rättskällor såsom förordningar, direktiv och allmänna rättsprinciper kan under vissa förutsättningar få direkt effekt. Den direkta effekten är särskilt viktigt för direktiv som, enligt vad som anförts ovan, vänder sig till medlemsstaterna och är bindande med avseende på det resultat som skall uppnås. Vid medlemsstaternas bristande genomförande, får direktiv vertikal direkt effekt, men det kan däremot inte göras gällande mellan enskilda. Nationella domstolar och myndigheter är emellertid skyldiga att tolka nationell rätt i enlighet med direktivet, s.k. indirekt effekt.

Gemenskapsrättens företräde

En gemenskapsrättslig regel som har direkt tillämplighet eller direkt verkan har företräde framför nationell rätt som stadgar annat än den gemenskapsrättsliga bestämmelsen. Även denna princip om gemenskapsrättens företräde har fastställts genom domstolens praxis. Domstolen har bestämt att det inte är möjligt för staterna att tillerkänna en ensidig, senare åtgärd, företräde före det rättsliga system som de har godtagit ömsesidigt. Domstolen har utvecklat denna princip och har även slagit fast att vid en konflikt mellan varje slag av bestämmelse i nationell rätt och någon form av gemenskapsrättslig regel med direkt effekt, så måste nationell domstol tillämpa den gemenskapsrättsliga regeln och sätta den nationella åt sidan.

EG-rätten har en stor inverkan på nationell rätt. Detta påverkar medlemsstaternas lagstiftningsarbete i huvudsak på två sätt. Dels måste medlemsstaterna aktivt vidta åtgärder för att genomföra de direktiv som EG utfärdar, dels måste medlemsstaterna avhålla sig från att lagstifta i strid med gällande EG-rätt.

3.2 Reglering av telesektorn

3.2.1 Bakgrund

EG-fördraget saknar särskilda bestämmelser för gemenskapens kompetens på telekommunikationsområdet. Kommissionen försökte tidigt vidta åtgärder för en gemensam telepolitik, men de inledande försöken misslyckades eftersom det saknades en politisk vilja, till stor del på grund av de statliga telemonopolen. Gemenskapens politik från 1970-talet fram till mitten på 1980-talet karaktäriserades främst av industripolitiska mål och utveckling av nät. Under 1980-talet växte intresset för de ekonomiska aspekterna på telekommunikation, som började att betraktas som en handelsvara. Uppluckringen av de nationella monopolen i kombination med den tekniska utvecklingen ledde till att frågan om en gemensam telepolitik behandlades på nytt. Den första gemensamma åtgärden på telekommunikationsområdet vidtogs år 1984 då riktlinjer för utveckling av telekommunikationsmarknaden utfärdades. I riktlinjerna angavs områden där åtgärder borde vidtas, bl.a. gemensamma standarder, gemensam forskning inom telekommunikationssektorn, utveckling av de minst utvecklade geografiska områdena, samt gemensam hållning på den internationella telemarknaden.

Enhetsakten som trädde i kraft år 1987 innehöll ett program för en gemensam inre marknad som utgjorde en rättslig grund för utvecklingen av en gemensam reglering på telekommunikationsområdet. Nästa steg rörande den övergripande telepolitiken togs år 1987 då kommissionen utfärdade en grönbok om utvecklingen av en gemensam marknad för telekommunikationstjänster och utrustning.² Grönboken var det första dokument där inte enbart industriella frågor, utan även regleringsfrågor behandlades, och den inledde en debatt om hur marknaden för telekommunikation skulle utvecklas. Grönboken resulterade i ett förslag till handlingsplan som rådet sedermera antog.³ Målen med telekommunikationspolitiken var att:

- öppna marknaden för teleterminalutrustning för konkurrens
- skapa ömsesidigt godkännande av typgodkännande av teleterminalutrustning
- öppna marknaden för teletjänster för konkurrens
- separera de reglerande myndigheterna från operatörerna

² Mot en dynamisk europeisk ekonomi: Grönbok om utvecklingen av en gemensam marknaden för telekommunikationstjänster och utrustning, KOM(87) 290 slutlig, 30.7.1987.

³ Rådets resolution av den 30 juni 1988 om utvecklingen av den gemensamma marknaden för teletjänster och teleutrustning fram till 1992, EGT nr C 257, 4.10.1988, s. 1.

- etablera villkor för tillhandahållande av öppna nät
- fortsätta arbetet med att skapa europeiska standarder
- tillämpa gemenskapens konkurrensregler inom telekommunikationssektorn

Det har utfärdats ytterligare grönböcker på telekommunikationsområdet, bl.a. om satellitkommunikation år 1990, om mobil- och personkommunikation år 1994 och om telekommunikationsinfrastruktur och kabeltelevsionsnät år 1994 och år 1995. Dessa grönböcker har lett till att avregleringen har utvidgats till att gälla de områden som behandlas i respektive grönbok.

Den europeiska telekommunikationsregleringen är uppdelad på två huvudområden: liberalisering och harmonisering. Den sektorspecifika reglering som utfärdats på dessa två områden hör nära samman med tillämpningen av EG-rättens generella konkurrensregler. Avregleringen av telemarknaden har sin rättsliga grund i EG-fördragets artikel 90. Enligt denna artikel, som är en av fördragets konkurrensbestämmelser, får medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta eller bibehålla åtgärder som strider mot övriga regler i fördraget och då i synnerhet konkurrensreglerna. I tredje stycket av denna artikel ges kommissionen befogenhet att utfärda direktiv för att säkerställa att detta efterlevs. Den rättsliga grunden för harmoniseringsåtgärderna finns i EG-fördragets artikel 100a som ger gemenskapen befogenheter att harmonisera medlemsstaternas lagar för att förverkliga upprättandet av den inre marknaden och få den att fungera. Dessa direktiv utfärdas av rådet och Europaparlamentet.

Resultatet av arbetet som beskrivits ovan är att den europeiska telemarknaden, med undantag för särskilda övergångsperioder i vissa medlemsstater⁴ är avreglerad sedan 1 januari 1998 såtillvida att medlemsstaterna skall ha genomfört ett antal olika liberaliserings- och harmoniseringsåtgärder. I det följande redogörs översiktligt för dessa, för några andra initiativ på teleområdet och för konkurrensreglernas tillämpning inom telesektorn.

I detta sammanhang kan nämnas att kommissionen, parallellt med att teleregleringen träder i kraft fullt ut i medlemsstaterna, har inlett en omfattande översyn av hela teleregleringen (99 review). Avsikten är bl.a. att undersöka om regleringen kan förenklas eller i delar avvecklas samt om ny reglering kan behövas, t.ex. i förhållande till IT-tillämpningar. Planen är att eventuella förändringar skall kunna beslutas under

⁴ Luxemburg 1 juli 1998, Spanien 1 december 1998, Irland och Portugal 1 januari 2000 och Grekland 31 december 2000.

år 2001. Resultaten av grönboksprocesserna om konvergens och radiospektrum kommer att infogas i översynen (se avsnitt 3.2.7 och 3.5.5).

3.2.2 Avregleringsdirektiven

Genom kommissionens teleterminaldirektiv (maj 1988) avreglerades inledningsvis marknaderna för tillhandahållande av teleterminalutrustning. Därefter antog kommissionen det s.k. tjänstedirektivet (juni 1990) som öppnar marknaderna för olika teletjänster för konkurrens. I anslutning till tjänstedirektivet har kommissionen sedermera antagit särskilda direktiv, som ändrar och kompletterar tjänstedirektivet. De aktuella direktiven avser satellitkommunikation (oktober 1994), användning av kabel-TV-nät för tillhandahållande av andra teletjänster än taltelefoni (oktober 1995) samt mobil- och personkommunikation (januari 1996). Vidare har tjänstedirektivet anpassats till den nya konkurrenssituationen genom ett direktiv om full konkurrens (mars 1996). Genom detta direktiv omfattas även taltelefoni och teleinfrastruktur av tjänstedirektivets regler.

Teleterminalutrustning

Direktivet 88/301/EEG om konkurrens på marknaden för terminalutrustning, ålägger medlemsstaterna bl.a. att avskaffa exklusiva rättigheter avseende import, marknadsföring, anslutning, idriftsättande och underhåll av terminalutrustning.⁵ Medlemsstaterna är enligt direktivet dessutom skyldiga att tillse att endast sådan utrustning som är typgodkänd marknadsförs eller används och att typgodkänd utrustning inte hindras från att säljas och användas inom medlemsstaten.

Med teleterminalutrustning förstås i direktivets mening utrustning som är direkt eller indirekt ansluten till ett jack i ett allmänt tillgängligt telenät för att sända, bearbeta eller ta emot information. Terminalutrustning innefattar även jordstationsutrustning, dvs. utrustning som kan användas för sändning eller mottagning av radiokommunikationssignaler som förmedlas via satellit eller andra rymdbaserade system.

Direktivet är genomfört i svensk rätt genom telelagen (1993:597), lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning, förordningen (1993:614) om teleterminalutrustning, Post- och telestyrelsens föreskrifter (1996:1)

⁵ Kommissionens direktiv 88/301/EEG av den 16 maj 1988 om konkurrens på marknaderna för teleterminalutrustning, EGT nr L 131, 27.5.1988, s. 73, ändrat genom kommissionens direktiv 94/46/EG, EGT nr L 268, 19.10.1994, s. 15.

om krav på teleterminalutrustning samt om kontroll och märkning av sådan utrustning och lagen (1993:599) om radiokommunikation.

Teletjänster

Direktivet 90/388/EEG om konkurrens på marknaden för teletjänster, det s.k. tjänstedirektivet, ålägger medlemsstaterna bl.a. att undanröja exklusiva rättigheter för tillhandahållande av teletjänster.⁶ Direktivet omfattade inte ursprungligen taltelefoni, telex, mobil radiotelefoni, personsökning och satellittjänster. Direktivets omfattning har dock utvidgats successivt genom att ytterligare direktiv antagits (se vidare nedan).

Medlemsstaterna får bibehålla krav på tillstånd för att tillhandahålla teletjänster. Ett tillståndsförfarande måste dock enligt direktivet vara objektivt, icke diskriminerande och ge möjlighet till insyn. Eventuella avslag för tillstånd skall motiveras och det skall finnas möjligheter till överprövning. Direktivet ålägger också medlemsstaterna att tillse att de myndigheter som beviljar tillstånd, kontrollerar typgodkännande och specifikationer, tilldelar frekvenser samt övervakar användningsvillkor inte är desamma som de som tillhandahåller tjänsterna.

Teletjänster definieras i direktivet som tjänster vars tillhandahållande helt eller delvis består av sändning och fördelning av signaler i ett telenät med hjälp av telekommunikationsprocesser med undantag av rundradiosändning och television.

Direktivet är genomfört i svensk rätt genom telelagen, teleförordningen (1993:598) och förvaltningslagen (1986:223).

Satellitkommunikation

Det första ändringsdirektivet till tjänstedirektivet, det s.k. satellitkommunikationsdirektivet 94/46/EG, utfärdades i oktober 1994.⁷ Direktivet ålägger medlemsstaterna att avskaffa bl.a. exklusiva rättigheter avseende tillhandahållande av satellittjänster och satellitutrustning.

Satellittjänster definieras i direktivet som de tjänster genom vilka satellitkommunikationstjänster eller satellitnättjänster tillhandahålls. Satellitnättjänster definieras som etablering och drift av jordstationsnät. Dessa tjänster består i att från jordstationer upprätta radioförbindelse

⁶ Kommissionens direktiv 90/388/EEG av den 28 juni 1990 om konkurrens på marknaderna för teletjänster, EGT nr L 192, 24.7.1990, s. 10.

⁷ Kommissionens direktiv 94/46/EG av den 13 oktober 1994 om ändring av direktiv 88/301/EEG och direktiv 90/388/EEG särskilt med avseende på satellitkommunikation, EGT nr L 268, 19.10.1994, s. 15.

med rymdsegment ("upplänkar") och att upprätta radioförbindelse mellan rymdsegmentet och jordstationer ("nedlänkar"). Med satellitkommunikationstjänster menas de tjänster för vilkas tillhandahållande satellitnätstjänster helt eller delvis utnyttjas.

Direktivet är genomfört i svensk rätt genom telelagen, lagen om teleterminalutrustning, förordningen (1993:614) om teleterminalutrustning, Post- och telestyrelsens föreskrifter om krav på teleterminalutrustning samt om kontroll och märkning av sådan utrustning och lagen om radiokommunikation.

Kabel-TV

Det andra ändringsdirektivet till tjänstedirektivet, det s.k. kabel-TV-direktivet 95/51/EG, utfärdades i oktober 1995.⁸ Direktivet ålägger medlemsstaterna att undanröja hinder för användning av kabeltelevisionsnät för distribution av telekommunikationstjänster. Med kabeltelevisionsnät avses enligt direktivet all kabelbaserad infrastruktur som godkänts av en medlemsstat för leverans eller distribution av radio- eller TV-signaler till allmänheten.

Det finns i svensk rätt inte några begränsningar för användningen av kabeltelevisionsnät för distribution av telekommunikationstjänster som avses i direktivet.

I detta sammanhang bör även nämnas att kommissionen i december 1997, i samband med en översyn av kabel-TV-regleringen, presenterade ett förslag till direktiv som ålägger medlemsstaterna att säkerställa att telenät och kabeltelevisionsnät som ägs av en enda operatör utgör skilda rättsliga enheter eftersom nuvarande krav om särredovisning inte anses vara tillräckligt effektivt.⁹

⁸ Kommissionens direktiv 95/51/EG av den 18 oktober 1995 om ändring av direktiv 90/388/EEG med avseende på avskaffande av begränsningarna för användning av kabeltelevisionsnät för tillhandahållande av redan avreglerade teletjänster, EGT nr L 256, 26.10.1995, s. 49.

⁹ Förslag till kommissionens direktiv om ändring av direktiv 90/388/EEG för att säkerställa att telenät och kabeltelevisionsnät som ägs av en enda operatör utgör skilda rättsliga enheter, EGT nr C 71, 7.3.1998, s. 23.

Mobil- och personkommunikation

Det tredje ändringsdirektivet till tjänstedirektivet, det s.k. mobilkommunikationsdirektivet 96/2/EG, utfärdades i januari 1996.¹⁰ Direktivet ålägger medlemsstaterna bl.a. att avskaffa exklusiva rättigheter för tillhandahållande av mobil- och personkommunikation. Direktivet innehåller också bestämmelser om avreglering av mobila nätverk och rätt till samtrafik för mobilleverantörer med det fasta telenätet och andra mobila nät.

Med mobil- och personkommunikationstjänster förstås tillhandahållande av andra tjänster än satellittjänster, vilka helt eller delvis består i upprättandet av radiokommunikation till en mobil användare och som helt eller delvis utnyttjar mobil- och personkommunikationssystem.

Direktivet är genomfört i svensk rätt genom telelagen, förvaltningslagen, lagen om radiokommunikation, Post- och telestyrelsens föreskrifter (1994:4) om tillstånd att tillhandahålla flygtelefoni i Sverige, Post- och telestyrelsens föreskrifter (1995:7) om tillstånd att tillhandahålla personsökning enligt ERMES-standard och Post- och telestyrelsens föreskrifter (1995:9) om tillstånd att tillhandahålla mobila tele-tjänster i 1800 MHz-bandet.

Taltelefoni och infrastruktur

Det fjärde ändringsdirektivet till tjänstedirektivet, direktivet 96/19/EG om full konkurrens, utfärdades i mars 1996.¹¹ Direktivet ålägger medlemsstaterna att avreglera alla telekommunikationstjänster inklusive taltelefoni och telekommunikationsinfrastruktur. Tjänster och nät skall vara öppna för fri konkurrens från den 1 januari 1998. Infrastruktur för redan avreglerade teletjänster skall öppnas för fri konkurrens från den 1 juli 1996. Direktivet innehåller även regler om bl.a. tillståndsgivning, samtrafik och finansiering av samhällsomfattande tjänster.

Taltelefoni definieras i direktivet som det kommersiella tillhandahållandet till allmänheten av direktöverföring och koppling av tal i realtid mellan det allmänt tillgängliga nätets anslutningspunkter som möjliggör för varje användare att använda utrustning ansluten till en sådan nätanslutningspunkt för att kommunicera med en annan anslutningspunkt.

¹⁰ Kommissionens direktiv 96/2/EG av den 16 januari 1996 om ändring av direktiv 90/388/EEG med avseende på mobil- och personkommunikation, EGT nr L 20, 26.1.1996, s. 59.

¹¹ Kommissionens direktiv 96/19/EG av den 13 mars 1996 om ändring av direktiv 90/388/EEG med avseende på genomförandet av full konkurrens på marknaderna för teletjänster, EGT nr L 74, 22.3.1996, s. 13.

Direktivet är huvudsakligen genomfört i svensk rätt genom telelagen.

I detta sammanhang bör även noteras att kommissionen i januari 1998 antog ett tillkännagivande om statusen för tal över Internet.¹² I sitt tillkännagivande uttalar kommissionen att Internettelefonin inte kan betraktas som taltelefoni i tjänstedirektivets mening och att Internettelefonin därför hör till de tjänster som avreglerats före taltelefonin. Enligt definitionen av taltelefoni i tjänstedirektivet skall:

- kommunikationen vara föremål för ett kommersiellt tillhandahållande
- tjänsten tillhandahållas allmänheten
- kommunikationen ske till och från allmänt tillgängliga kopplade näts nätanslutningspunkter
- tjänsten innefatta direkt överföring och koppling av tal i realtid

Kommissionen bedömer att Internettelefonin inte tillhandahålls kommersiellt eftersom det i regel utgör en underordnad del av en Internettjänst och inte marknadsförs som en alternativ form av taltelefonitjänst. Eftersom Internettelefonin är tillgänglig för alla medborgare under samma förutsättningar kan det dock anses tillhandahållas allmänheten. Tillträde till Internet t.ex. via förhyrda ledningar uppfyller inte kriteriet om nätanslutningspunkter eftersom de definieras genom abonnentnummer i den nationella telefonnummerplanen. Det fjärde rekvisitet anses inte heller vara uppfyllt då de tekniska förutsättningarna för överföring och koppling över Internet inte tillåter att tjänsten håller den kvalitet som krävs för att talet skall anses ske i realtid. Kommissionen påpekar dock att dess bedömning kan komma att ändras på grund av tekniska framsteg och marknads utveckling och att ställningstagandet kommer att ses över kontinuerligt.

3.2.3 Harmoniseringsdirektiven

Utöver avregleringsåtgärder, har på teleområdet även vidtagits åtgärder för harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Det grundläggande harmoniseringsdirektivet är det s.k. ONP-ramdirektivet (juni 1990) (Open Networks Provisions) som harmoniserar villkoren för tillgång till och användning av allmänt tillgängliga telenät och, såvitt tillämpligt, allmänna telekommunikationstjänster. Med ONP-ramdirektivet som grund har direktivet om förhyrda förbindelser (juni 1992) och ONP-taltelefonidirektivet (december 1995, ersatt juni 1998) antagits. Vidare ligger ONP-ramdirektivet till grund för samtrafikdirektivet. Harmoniseringsåtgärden avser även teleterminalutrustning.

¹² Status för tal över Internet enligt gemenskapslagstiftningen och särskilt i direktiv 90/388/EEG, EGT nr C 6 10.1.1998, s. 4.

Terminalutrustning

På området för harmonisering av medlemsstaternas regler om teleterminalutrustning har Europaparlamentet och rådet antagit ett direktiv 98/13/EG, som för samman de tidigare direktiven på området till ett direktiv.¹³ Direktivet innehåller bestämmelser om s.k. väsentliga krav som kan ställas på terminalutrustning för att den skall få marknadsföras, säljas och användas inom gemenskapen. Med väsentliga krav avses användarsäkerhet, säkerhet för personal vid företag som driver allmänt tillgängliga telenät, elektromagnetisk kompatibilitet, säkerhet för allmänt tillgängliga telenät, effektivt utnyttjande av radiofrekvensspektrumet, samverkan mellan utrustning och telenätet och samverkan mellan olika utrustningar. Direktivet uppställer även regler för procedurer för provning och kontroll av terminalutrustning. Med terminalutrustning förstås utrustning som är avsedd att anslutas till det allmänt tillgängliga telenätets anslutningspunkter.

Direktivet är i huvudsak genomfört i svensk rätt genom lagen om teleterminalutrustning, lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet, förordningen (1993:1067) om elektromagnetisk kompatibilitet, lagen (1992:1534) om CE-märkning, lagen (1992:1119) om teknisk kontroll, förordningen (1993:1065) om teknisk kontroll, förordningen om teleterminalutrustning och Post- och telestyrelsens föreskrifter om krav på teleterminalutrustning samt om kontroll och märkning av sådan utrustning.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv nr 98/13/EG av den 12 februari 1998 om teleterminalutrustning och jordstationsutrustning för satellitkommunikation, inklusive ömsesidigt erkännande av utrustningarnas överensstämmelse, EGT nr L 74, 12.3.1998, s. 1. Detta direktiv är en kodifiering av rådets direktiv 91/263/EEG av den 29 april 1991 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om teleterminalutrustning och ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse, EGT nr L 128, 23.5.1991, s. 1 och rådets direktiv 93/68/EEG av den 29 oktober 1993 om tillägg till direktiv 91/263/EEG vad gäller jordstationsutrustning för satellitkommunikation EGT nr L 220, 30.8.1993, s. 1.

Europaparlamentet och rådet har den 9 mars antagit ett nytt direktiv om teleutrustning som ersätter ovan nämnda direktiv¹⁵. Syftet med det nya direktivet är att inrätta en gemensam marknad för terminalutrustning genom att anta ett förenklat förfarande för godkännande av teleutrustningen i gemenskapen och om medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av utrustning som godkänts i en annan medlemsstat.

Tillhandahållande av öppna nät

Direktiv 90/387/EEG om upprättande av den inre marknaden för tele-tjänster genom tillhandahållande av öppna nät (ONP)¹⁶ syftar bl.a. till att upprätta ett gemensamt telesystem och en gemensam infrastruktur för hela gemenskapsmarknaden och på så sätt verka för att nya operatörer skall kunna ta sig in på marknaden och att samtrafik mellan olika nätverk möjliggörs. Direktivet innehåller regler om de villkor som teleoperatörer får ställa för tillhandahållande av öppna nät, ONP-villkor. Med denna typ av villkor menas främst villkor om tekniska gränssnitt, användningsförhållanden och taxeprinciper. Villkoren skall enligt direktivet grundas på objektivitet, öppenhet och icke-diskriminering. Direktivet innehåller även bestämmelser om inrättandet av den s.k. ONP-kommittén och om upprättande av gemensamma tekniska standarder.

I oktober 1997 antogs ändringar till ONP-direktivet för direktivets anpassning till full konkurrens på marknaden.¹⁷ ONP-villkoren utökas till att även omfatta tillgång till frekvenser och nummer/adresser/namn. Genom detta direktiv införs även bestämmelser om samhällsomfattande tjänster, dvs. ett antal tjänster av bestämd kvalitet som tillhandahålls alla användare till ett överkomligt pris. Dessutom betonas skillnaden mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och de som tillhandahåller tele-tjänsterna. Direktiven är genomförda i svensk rätt genom telelagen och teleförordningen.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (99/5/EG) av den 9 mars 1999 om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse EGT nr L 91, 7.4.1999, s. 10.

¹⁶ Rådets direktiv 90/387/EEG av den 28 juni 1990 om upprättande av den inre marknaden för tele-tjänster genom att tillhandahålla öppna nät, EGT nr L 192, 24.7.1990, s. 1, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/51/EG, EGT nr L 295, 29.10.97, s. 23.

¹⁷ Direktiv 97/51/EG av den 6 oktober 1997 om ändring av rådets direktiv 90/387/EEG och 92/44/EEG för anpassning till en konkurrensutsatt miljö på telekommunikationsområdet, EGT nr L 295, 29.10.1997, s. 23.

Förhyrda förbindelser

Direktivet 92/44/EEG¹⁸ om förhyrda förbindelser syftar till att harmonisera villkoren för tillgång till och användning av förhyrda förbindelser samt att säkerställa tillgång till förhyrda förbindelser med samma tekniska egenskaper inom hela gemenskapen. Direktivet syftar också till att undanröja tekniska hinder för samtrafik mellan förhyrda förbindelser och det allmänna telenätet. Direktivet innehåller bestämmelser om offentliggörande av information om tekniska egenskaper, taxor, leverans- och användningsvillkor, licenskrav och tekniska krav på terminalutrustning. Andra frågor som regleras i direktivet är ett gemensamt system för beställningar och debiteringsförfaranden, taxepprinciper och kostnadsredovisningssystem för teleoperatörer samt bestämmelser om förlikningsprocedurer för de fall tvister uppstår.

Förhyrda förbindelser definieras i direktivet som den telestruktur som tillhandahålls i samband med upprättande, utveckling och drift av det allmänt tillgängliga telenätet, som medger transparent överföringskapacitet mellan nätanslutningspunkter och som inte innefattar koppling på begäran (kopplingsfunktioner som användaren kan kontrollera som en del av tillhandahållandet av den förhyrda förbindelsen).

Även direktivet om förhyrda förbindelser har ändrats i samband med den nya konkurrensutsatta marknaden.¹⁹ Bl.a. har definitionen av förhyrda förbindelser ändrats till att avse de telesystem som medger en öppen och tydlig överföringskapacitet mellan nätanslutningspunkter och som inte innefattar uppkoppling på begäran. Genom ändringarna betonas principen om icke-diskriminering ytterligare. Samma villkor skall t.ex. gälla för såväl externa kunder som kunder inom teleorganisationen.

Direktiven är genomförda i svensk rätt genom telelagen och de tillståndsvillkor som Post- och telestyrelsen meddelat med stöd av lagen.

¹⁸ Rådets direktiv 92/44/EEG av den 5 juni 1992 om tillhandahållande av öppna nät för förhyrda förbindelser, EGT nr L 165, 19.6.1992, s. 27.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/51/EG, se not 16.

Taltelefoni

Det ursprungliga direktivet 95/62/EG om ONP på området för taltelefoni²⁰ innehåller regler om harmonisering av reglerna för tillgång till fasta telefoninät och telefonitjänster och om användarnas tillgång till telefonitjänster. Direktivet ersattes i juli 1998 av direktivet 98/10/EG om ONP på området för taltelefoni.²¹ Taltelefonidirektivet rör harmonisering av villkor för öppen och effektiv tillgång till och användning av fasta allmänt tillgängliga telefonitjänster på öppna och konkurrensutsatta marknader i enlighet med principerna om tillhandahållande av öppna nät. Direktivet syftar till att säkerställa tillgången till fasta allmänt tillgängliga telefonitjänster av god kvalitet inom hela gemenskapen och att fastställa det utbud av tjänster som alla användare skall ha tillgång till, till överkomliga priser, inom ramen för samhällsomfattande tjänster.

Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om villkor för tillgång till tjänster, finansieringssystem för samhällsomfattande tjänster, taxepprinciper, specificerade räkningar, nummerupplysningstjänster, telefonautomater, särskilda åtgärder för handikappade och användare med särskilda sociala behov samt nummerfrågor.

Regeringen har i prop. 1998/99:92 förelagt riksdagen förslag till ändringar i telelagen som genomför direktivet i svensk rätt. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1999.

Samtrafik

Samtrafikdirektivet 97/33/EG²² syftar till att garantera alla aktörer på marknaden rätt till samtrafik på rimliga villkor. Särskilda skyldigheter åläggs operatörer med betydande inflytande på marknaden (som huvudregel operatörer med mer än 25% av marknaden) att uppfylla alla rimliga önskemål om samtrafik. De priser som tas ut för samtrafik skall vara kostnadsorienterade. I samband med detta anges principer för hur kostnader för samtrafik skall beräknas. Direktivet ålägger även de

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/62/EG av den 13 december 1995 om tillhandahållande av öppna nät (ONP) för taltelefoni, EGT nr L 321, 30.12.1995, s. 6.

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG av den 26 februari 1998 om tillhandahållande av öppna nätverk (ONP) för taltelefoni och samhällsomfattande tjänster för telekommunikation i en konkurrensutsatt miljö, EGT nr L 101, 1.4.1998, s. 24.

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 97/33/EG av den 30 juni 1997 om samtrafik inom telekommunikation i syfte att säkerställa samhällsomfattande tjänster och samverkan genom tillämpning av principerna om tillhandahållande av öppna nät, EGT nr L 199, 26.7.1997, s. 32.

nationella regleringsmyndigheterna skyldigheter att i samband med samtrafikförhandlingar hjälpa till att medla mellan parterna och på begäran av part lösa eventuella tvister. Direktivet innehåller även bestämmelser om samhällsomfattande tjänster samt om beräkning och fördelning av kostnader för dessa.

Samtrafikdirektivet har ändrats genom direktiv 98/61/EG avseende nummerfrågor.²³ Enligt ändringsdirektivet skall nummerportabilitet vara möjlig, dvs. det skall vara möjligt att behålla sitt telefonnummer vid byte av operatör. Vidare skall det vara möjligt att göra ett förval av operatör.

Utöver direktivet, har kommissionen utfärdat två rekommendationer om samtrafik på en avreglerad telekommunikationsmarknad. Den första rekommendationen avser prissättning vid samtrafik och anger som grund för beräkning av samtrafikkostnader de uppskattade långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaderna. Den andra rekommendationen avser redovisning av samtrafikkostnader.

Direktivet är genomfört i svensk rätt genom telelagen och teleförordningen.

3.2.4 Auktorisation och tillståndsgivning

Direktivet 97/13/EG om tillståndsgivning har till syfte att undanröja begränsningar av antalet allmänna auktorisationer och individuella tillstånd för att tillhandahålla teletjänster eller etablera eller driva telenät om det inte motiveras av skäl som anges i direktivet.²⁴ Direktivet fastställer även de villkor som får förenas med en auktorisation och att villkor och beviljande skall följa vissa principer. Principerna innebär bl.a. att villkor skall vara sakligt motiverade, icke-diskriminerande, proportionerliga och öppna. Direktivet innehåller likaså bestämmelser om ett samordnat förfarande för beviljande av tillstånd i flera medlemsstater.

Om medlemsstaterna bestämmer att det skall krävas allmän auktorisation för att tillhandahålla teletjänster, anger direktivet vilka villkor som kan förenas med den allmänna auktorisationen och att dessa skall offentliggöras. Förfarandet för en allmän auktorisation skall enligt direktivet vara så lite betungande som möjligt. Avgifter för auktorisationer måste begränsas till administrativa kostnader.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/61/EG av den 24 september 1998 om ändring av direktiv 97/33/EG med avseende på nummerportabilitet mellan operatörer och förval av nätoperatörer, EGT nr L 268, 3.10.1998, s. 37.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet, EGT nr L 117, 7.5.1997, s. 15.

Individuella tillstånd får enligt direktivet utfärdas endast för att säkerställa effektiv användning av radiofrekvenser och nummer, användning av allmän och privat mark och för att ställa krav på tillhandahållande av bl.a. samhällsomfattande tjänster samt skyldigheter till samtrafik. Beviljande av individuella tillstånd skall ske efter öppna, icke-diskriminerande och genomblickbara förfaranden. Avgifter för individuella tillstånd måste begränsas till administrativa kostnader.

Direktivet är genomfört i svensk rätt genom telelagen och teleförordningen.

3.2.5 Skydd för personuppgifter på teleområdet

Direktivet 97/66/EG om skydd för personuppgifter vid tillhandahållande av allmänt tillgängliga teletjänster inom allmänt tillgängliga telenät²⁵ kompletterar det allmänna direktivet om skydd för personuppgifter.²⁶ Direktivet syftar till att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser på detta område samt att säkerställa den fria rörligheten av personuppgifter, teleutrustning och teletjänster inom gemenskapen.

Direktivet innehåller bestämmelser angående medlemsstaternas skyldigheter att säkra telehemligheter vid kommunikation t.ex. genom att utfärda förbud mot avlyssning. Direktivet innehåller även regler om begränsningar i den tid som tjänstetillhandahållare får behålla trafik- och faktureringsdata. Frågor om presentation och skydd när det gäller identifiering av samtal, omkoppling av samtal, uppgifter i kataloger och nummerupplysningstjänster samt samtal som kopplas automatiskt för direkt marknadsföring regleras också i direktivet.

Regeringen har i prop. 1998/99:92 föreslagit vissa ändringar i telelagen för att genomföra direktivet i svensk rätt. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1999.

3.2.6 UMTS – system för mobil och trådlös telekommunikation

Europaparlamentet och rådet har fattat beslut om samordnat införande av ett system för mobil och trådlös telekommunikation inom gemen-

²⁵ Europaparlaments och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet, EGT nr L 24, 30.1.1998, s. 1.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT nr L 281, 23.11.1995, s. 31.

skapen (Universal Mobile Telecommunications Systems, UMTS).²⁷ Med UMTS avses ett mobilkommunikationssystem av tredje generationen som kan tillhandahålla trådlösa multimedietjänster.

Beslutet innebär att det skapas harmoniserade bestämmelser i medlemsstaterna för tillståndsgivning av UMTS. Medlemsstaterna åläggs att inrätta ett auktorisationsförfarande senast den 1 januari 2000 och införa UMTS-tjänsterna senast den 1 januari 2002. Medlemsstaterna åläggs även bl.a. att uppmuntra organisationer som tillhandahåller UMTS-nät att förhandla om gränsöverskridande roamingavtal (dvs. avtal som gör det möjligt för en abonnent att använda sin utrustning på andra nät).

3.2.7 Grönboken om radiospektrum

I december 1998 utfärdade kommissionen en grönbok om radiospektrumpolitiken²⁸ i syfte att skapa en debatt om hur radiospektrumpolitiken inom EU skall utformas. Med anledning av den tekniska utvecklingen, bl.a. konvergensutvecklingen, globaliseringen av tjänster och aktörer och det ökande antalet kommersiella tillämpningar vilket leder till en ökad konkurrens mellan kommersiella och icke-kommersiella tillämpningar, har radiospektrumet blivit en allt mer begränsad resurs av stor ekonomisk och politisk betydelse. Efterfrågan på frekvenser är dessutom mycket större än tillgången. Detta medför ett ökat behov av att se över radiofrekvenspolitiken.

Tillgång till radiospektrumet är nödvändig för flera verksamheter bl.a. telekommunikation, radio/TV-utsändning, transport (trafikkontroll och navigering), forskning (jordövervakning, radioastronomi, rymdforskning) och allmänna tjänster (polis, brandkår, försvar). Vissa av EU:s gemensamma politikområden vilar på tillgången till radiospektrum. Det varierar dock från område till område hur frekvensfrågorna behandlas. Inom telesektorn har på EU-nivå åtgärder vidtagits för att harmonisera tillgången till radiospektrum. Vidare har reglerna om tillhandahållande av tjänster harmoniserats genom gemenskapens bestämmelser om tillståndsgivning. När det gäller radio/TV-utsändning, forskning och transport däremot, finns inga initiativ på EU-nivå avseende tillgången till frekvenser.

I grönboken ställer kommissionen särskilda frågor rörande:

²⁷ Europaparlamentets och rådets beslut om samordnat införande av ett system för mobil och trådlös telekommunikation (UMTS) av tredje generationen inom gemenskapen, EGT nr L 17, 22.1.1999, s. 1.

²⁸ Grönbok om radiospektrumpolitiken med anknytning till Europeiska gemenskapernas politik inom telekom, rundradio, transporter och FoU, KOM (1998) 596 slutlig, 9.12.1998.

- strategisk planering av radiofrekvensanvändning
- harmonisering av radiospektrumallokering
- radiospektrumtilldelning och tillståndsgivning
- radioutrustning och standarder
- den organisatoriska ramen för samordning av radiospektrum

Det fortsatta arbetet med frekvensfrågorna inom EU kommer att bedrivas i samband med 1999 års översyn av teleregleringen och arbetet med konvergensfrågorna (se avsnitt 3.2.1 och 3.5.5).

3.2.8 Konkurrensreglernas tillämpning på teleområdet

Förutom de konkurrensfrämjande bestämmelser som framgår av direktiven på teleområdet, gäller EG:s allmänna konkurrensregler på teleområdet. Artikel 85 i EG-fördraget förbjuder samarbeten som märkbart begränsar konkurrensen. Artikel 86 i EG-fördraget förbjuder missbruk av dominerande ställning. För att artiklarna skall bli tillämpliga, skall det aktuella förfarandet påverka handeln mellan medlemsstaterna. För att klargöra hur de allmänna konkurrensreglerna tillämpas på teleområdet har kommissionen utfärdat två dokument med riktlinjer (1991 och 1998).

År 1991 utfärdade kommissionen riktlinjer för tillämpningen av de allmänna konkurrensreglerna på teleområdet.²⁹ Riktlinjerna innehåller allmän information om kommissionens förhållningssätt avseende bedömning av konkurrensrättsliga frågor på teleområdet för att tillämpningen av regelverket skall bli mer förutsebart. Kommissionen går igenom enligt vilka principer den relevanta geografiska respektive produktmarknaden skall definieras. Vidare anger kommissionen vad som kan utgöra konkurrensbegränsningar med avseende på artikel 85 och vad som kan utgöra missbruk av en dominerande ställning med avseende på artikel 86.

År 1998 utfärdade kommissionen ett meddelande om tillämpning av konkurrensreglerna på tillträdesavtal inom telesektorn.³⁰ Tillkännagivandet har tre syften:

- att redogöra för principerna för tillträdesavtal med utgångspunkt i EU:s konkurrenslagstiftning mot bakgrund av kommissionens beslut som finns på området för att skapa förutsebarhet på marknaden

²⁹ Guidelines on the application of EEC competition rules in the telecommunications sector, EGT nr C 233, 6.9.1991, s. 2.

³⁰ Tillkännagivande om tillämpning av konkurrensreglerna på tillträdesavtal inom telesektorn – Konkurrensordningen, relevanta marknader och principer, EGT nr C 265, 22.8.1998, s. 2.

- att klargöra relationen mellan sektorspecifika regler, i synnerhet ONP-regler och konkurrensregler
- att förklara hur konkurrensreglerna skall tillämpas i de konvergerande sektorerna, främst när det gäller dess tillämplighet på tillträde till nät för tillhandahållande av multimedietjänster

I tillkännagivandet ger kommissionen riktlinjer för hur den relevanta marknaden skall definieras. Kommissionen framför bl.a. att det inom telesektorn finns minst två relevanta produktmarknader, dels marknaden för tjänster till slutanvändare, dels marknaden för den infrastruktur som behövs för att tillhandahålla dessa tjänster. Den relevanta geografiska marknaden för tillhandahållande av teletjänster och tillträde till nätresurser är enligt kommissionen det område där de objektiva konkurrensvillkoren för leverantörerna är jämförbara.

Kommissionen går även igenom vilka principer som skall ligga till grund för bedömning av vad som utgör en dominerade ställning på en relevant marknad, vad som utgör missbruk av dominerade ställning, vad som innebär en konkurrensbegränsning vid tillträdesavtal och hur frågan om ett förfarande kan anses inverka på handeln mellan medlemsstaterna.

3.3 Reglering av mediesektorn

3.3.1 Bakgrund

EG-fördraget ger inte gemenskapen uttryckliga befogenheter att agera på medieområdet. Istället har medier betraktats som en nationell angelägenhet med särskilda kulturella, sociala och politiska intressen. Detta har lett till att gemenskapens åtgärder inom medieområdet har grundats på dess befogenheter på det ekonomiska området. Domstolen har fastställt att televisionsutsändningar faller under EG-fördragets tillämpningsområde och att gemenskapen följaktligen har kompetens att vidta åtgärder enligt EG-fördragets regler om fri rörlighet för tjänster. EG:s mediepolitik reglerar därför främst de ekonomiska frågorna och syftar i huvudsak till att främja en fri rörlighet av televisionstjänster inom gemenskapen. Det första konkreta initiativet till gemenskapens audiovisuella politik togs år 1984 då kommissionen utfärdade en grönbok om "TV utan gränser". I grönboken sattes de ekonomiska aspekterna i centrum, och skapandet av en inre marknad för TV-sektorn förespråkades. Även tekniska frågor och gemensamma standarder på TV-området omfattas av bestämmelser på gemenskapsnivå.

Genom Maastrichtfördraget utvidgades samarbetet inom EU även till kulturpolitiska frågor (jfr artikel 128). I detta sammanhang bör även nämnas att det i Amsterdamfördragets protokoll C om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst finns bestämmelser som tillåter medlemsstaterna att definiera, finansiera och organisera en radio och TV i allmänhetens tjänst utan att det anses strida mot övriga bestämmelser i fördraget. Rådet har även utfärdat en resolution³¹ där det slås fast, med hänvisning till protokollet i Amsterdamfördraget, att bestämmelserna i EG-fördraget inte skall påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansieringen av radio och TV i allmänhetens tjänst. Detta gäller bl.a. under förutsättning att finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset. Programföretag som skall tillhandahålla en radio och TV i allmänhetens tjänst skall enligt resolutionen även få utveckla och bredda verksamheten i den digitala tidsåldern och få erbjuda ett brett programutbud.

I oktober 1998 presenterade en arbetsgrupp sammansatt bl.a. av representanter från kommissionen, industrin och reglerande myndigheter i medlemsländerna en rapport med rekommendationer för utvecklingen av den audiovisuella industrin i den digitala tidsåldern.³² När det gäller konvergensen mellan tele-, media, och IT-sektorerna och regleringen av sektorerna, framför gruppen att det kommer att finnas ett fortsatt behov av specifik reglering för audiovisuellt innehåll på grund av skillnaden mellan publik och privat kommunikation. Regelverket skall främja innovation och konkurrenskraft och vara klart och konsekvent eftersom det är viktigt att samma tjänst inte regleras av två regelverk med olika målsättningar. Dessutom skall regelverket främja konkurrens, mångfald, öppet och icke-diskriminerande tillträde samt främja utvecklingen av digitala tjänster och en smidig övergång till en helt digital miljö.

I det följande behandlas direktivet 89/552/EEG om ”TV utan gränser”, direktivet 95/47/EG om TV-standarder och rekommendationen om skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten.

³¹ Resolution från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 25 januari 1999 om radio och TV i allmänhetens tjänst, EGT nr C 30, 5.2.1999, s. 1.

³² The Digital Age European Audiovisual Policy, Report from the High Level Group on Audiovisual Policy, October 1998.

3.3.2 TV utan gränser

Rådets direktiv 89/552/EEG om "TV utan gränser" syftar till att garantera fri rörlighet av TV-sändningar och att harmonisera regler om innehållet TV-sändningar inom gemenskapen.³³ Direktivet är tillämpligt på TV-sändningar, dvs. den ursprungliga överföringen av TV-program avsedda för mottagning av allmänheten, per tråd eller genom luften inklusive överföring via satellit, i okodad eller kodad form. Även överföring av program mellan företag för vidareändning till allmänheten ingår i begreppet TV-sändning. Däremot innefattas inte kommunikationstjänster som efterfrågas individuellt såsom t.ex. telefax eller databaser.

Direktivet ålägger medlemsstaterna att säkerställa fri mottagning av TV-sändningar från en annan medlemsstat och förbjuder medlemsstater att begränsa återutsändning inom sina territorier av TV-sändningar från andra medlemsstater. Den fria rörligheten garanteras genom att det land från vilket sändningar sker skall kontrollera att sändningen står i överensstämmelse med reglerna i direktivet (sändarlandsprincipen). I särskilda fall, om sändningen uppenbarligen, allvarligt och djupt överträder direktivets bestämmelser om skydd för barn och ungdom (artikel 22), kan emellertid en TV-sändning från en annan medlemsstat hindras.

Direktivet medför harmonisering av regler för TV-sändningarnas innehåll. Medlemsstaterna åläggs enligt direktivet att garantera att en viss del av sändningarna skall bestå av europeiska program. Direktivet innehåller regler om hur stor andel av sändningstiden som får bestå av reklam, hur reklamen får sändas samt restriktioner och förbud för sändning av viss reklam. Direktivet förbjuder även vissa program som allvarligt kan skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderåriga, i synnerhet program som innehåller pornografi eller meningslöst våld. Dessutom skall medlemsstaterna säkerställa att program inte innehåller något som kan framkalla hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet. Slutligen finns även regler om genmäle som möjliggör för individer och juridiska personer att få upprättelse om de misskrediteras i en sändning.

Direktivet om "TV utan gränser" är ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna får ha mer restriktiva regler än som anges i direktivet.

³³ 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, EGT nr L 298, 17.10.1989, s. 23.

Det ursprungliga direktivet om "TV utan gränser" är ändrat genom direktiv 97/36/EG³⁴. Det nya direktivet medför inga förändringar av direktivets ursprungliga syfte, utan innehåller tillägg till och förtydligande av de redan gällande reglerna.

Genom ändringsdirektivet införs en definition av programföretag, regler för bestämmande av ansvarigt land enligt den s.k. sändarlandsprincipen, regler om allmänhetens tillgång till viktiga evenemang t.ex. sportevenemang och regler om varningssignaler för program som bedöms kunna skada underåriga.

Direktivet genomförs i svensk rätt genom radio- och TV-lag (1996:844), lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, tobakslagen (1993:581) och marknadsföringslagen (1995:450).

3.3.3 TV-standarder

Tekniska frågor på TV-området regleras i direktiv 95/47/EG om tillämpning av standarder för sändning och televisionssignaler.³⁵ Direktivet syftar till att fastställa en gemensam standard för TV-sändningar inom gemenskapen och främja utvecklingen av avancerade televisionstjänster, televisionstjänster för bredbilsformat, högupplösningstjänster och televisionstjänster som använder digitala sändningssystem. Vidare ålägger direktivet medlemsstaterna att underlätta anslutningen av tillbehör till TV-mottagare, bl.a. avkodare, genom fastställande av ett standardiserat gränssnitt mellan TV-mottagaren och avkodaren.

Direktivet skall även skapa ett enhetligt regelverk för operatörer av digitala betal-TV-tjänster. Direktivet innehåller även bestämmelser om vilka sändningssystem som skall användas vid digital och inte helt digital utsändning av TV. Direktivet ställer krav på utrustning för vissa TV-mottagare för att underlätta anslutning av kringutrustning. Avseende villkorad tillgång till digitala televisionstjänster ställs krav på konsumentutrustning som kan avkoda program och på att utövare av tjänster för villkorad tillgång skall erbjuda alla programföretag tjänster på lika,

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT nr L 202, 30.7.1997, s. 60.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv nr 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler, EGT nr L 281, 23.11.1995, s. 51.

rimliga och icke-diskriminerande villkor. Räkenskaperna för tjänster för villkorad tillgång skall redovisas separat.

Direktivet genomförs i svensk rätt genom lag (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler, förordningen (1998:32) om standarder för sändning av TV-signaler, förordning (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket och Radio- och TV-verkets föreskrifter (1998:1) om användning av vissa sändningsstandarder för sändning av TV-signaler.

3.3.4 Skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten

Rådets rekommendation om skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten³⁶ riktar sig till medlemsstaterna, till berörda branscher och parter samt till kommissionen.

Medlemsstaterna rekommenderas att främja utvecklingen av industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom att främja frivilligt inrättande av nationella system för att skydda minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna och genom att inrätta nationella system med självreglering, men även genom samarbete på gemenskapsnivå eller andra åtgärder. De rekommenderas även att stimulera programföretag inom medlemsstaterna att på frivillig grund bedriva forskning m.m. för att skydda minderåriga och informera tittarna.

Berörda branscher och parter rekommenderas att samarbeta med myndigheter för att skapa strukturer som representerar samtliga berörda parter, att samarbeta vid utarbetande av uppförandekoder för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten, att på frivillig grund utveckla och prova ut nya sätt att skydda minderåriga och informera tittarna samt att delta i regelbunden uppföljning och utvärdering av de initiativ som genomförs på nationell nivå.

Kommissionen uppmanas att underlätta skapandet av nätverk mellan organ på gemenskapsnivå, medlemsstater och berörda parter som omfattas av rekommendationen, att främja samarbete mellan strukturer för bl.a. självreglering, att tillsammans med medlemsstaterna främja internationellt samarbete på området samt att tillsammans med behöriga

³⁶ Rådets rekommendation av den 24 september 1998 om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten, EGT nr L 270, 7.10.1998, s. 48.

nationella myndigheter utveckla en metod för utvärdering av de åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationen.

Rådet för skadliga våldsskildringar (Våldsskildringsrådet) har genom tilläggsdirektiv fått regeringens uppdrag att informera berörda branscher om rekommendationens innehåll, följa branschernas själv-reglerande arbete med de frågor som rekommendationen omfattar samt, om branscherna så önskar, fungera som stöd och samtalspartner i frågor som rör skydd av barn och den mänskliga värdigheten (dir. 1998:110). Våldsskildringsrådets rapporter till regeringen skall sedan användas som underlag för en jämförande utvärdering på EU-nivå av nationella åtgärder på de områden som omfattas av rekommendationen.

3.4 Reglering av informationssamhället

3.4.1 Bakgrund

EG:s reglering på telekommunikations- och medieområdet kompletteras av arbete med att främja utvecklingen av informationssamhället. Det mer konkreta arbetet med informationssamhället inom EU inleddes år 1993 genom utfärdandet av en vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning³⁷ i vilken informationssamhällets betydelse för Europas utveckling betonades. I vitboken lades förslag om att det skulle tillsättas en grupp för att utarbeta konkreta förslag för införande av informationssamhället. Gruppens arbete resulterade i den s.k. Bangemann-rapporten³⁸ som visade på områden för utveckling och användning av informationsteknologi. Rapporten lade grunden till den första handlingsplanen för informationssamhället som kommissionen presenterade år 1994.³⁹ I handlingsplanen konstaterades att informationssamhället bäst kan främjas genom avregleringen av telekommunikationsmarknaden och främjande av privata investeringar.

Ytterligare en handlingsplan för informationssamhället presenterades år 1996.⁴⁰ Den bygger på fyra huvudmål för utveckling av informationssamhället:

³⁷ White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment - The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, COM(93) 700 final, 5.12.93.

³⁸ Europe and the Global Information Society, Recommendations to the European Council, 26.5.1994.

³⁹ Europe's Way to the Information Society, An Action Plan, COM(94) 347 final, 19.7.1994.

⁴⁰ Europa i ledningen för det globala informationssamhället: Löpande åtgärdsplan, KOM(96) 607 slutlig, 27.11.1996.

- att förbättra villkoren för näringslivet genom att avreglera telekommunikationsmarknaden och genom att tillämpa principerna om den inre marknaden på informationssamhället
- att investera i framtiden, bl.a. genom att satsa på utveckling av informationssamhället i skolorna
- att sätta människan i centrum, både avseende arbetsmarknadsfrågor och frågor om grundläggande rättigheter som yttrandefrihet och integritet
- att möta globaliseringen genom att arbeta för att skapa gemensamma regler för marknadstillträde, upphovsrätt, integritet, skadligt innehåll, beskattning, standarder m.m.

Kommissionen utfärdade år 1996 en grönbok om informationssamhället⁴¹ som resulterade i en debatt om sociala och arbetsmarknadspolitiska frågor i informationssamhället. Därefter utfärdade kommissionen ett meddelande om informationssamhällets sociala och arbetsmarknadspolitiska dimension⁴² i vilket framförs de åtgärder som vidtagits och behöver vidtas samt målsättningarna med arbetet att integrera den sociala dimensionen i utvecklingen av riktlinjer för informationssamhället. Detta meddelande utgör en del av den handlingsplan som redogjorts för ovan och har tre huvudsyften:

- att göra individer mer medvetna om de sociala följderna av informationssamhället
- att integrera informationssamhället i de socialpolitiska riktlinjerna och åtgärderna
- att fastställa särskilda åtgärder avsedda att maximera informationssamhällets bidrag till att främja sysselsättningen och integrationen.

⁴¹ Europeiska kommissionens grönbok, *Leva och arbeta i informationssamhället - Människan i centrum*, KOM(96) 389 slutlig, 23.7.1996.

⁴² Europeiska kommissionens meddelande om informationssamhällets sociala och arbetsmarknadspolitiska dimension, KOM(97) 397 slutlig, 17.7.1997.

I syfte att öka konsumentskyddet har rådet utfärdat en resolution om konsumenten i informationssamhället.⁴³ Rådet framför i resolutionen bl.a. att det är nödvändigt att tillhandahålla samma skyddsnivå i fråga om ny teknik som i fråga om traditionella konsumenttransaktioner. Rådet uppmanar kommissionen att när det gäller informationssamhället granska gemenskapslagstiftningen för att identifiera kryphål, vidta åtgärder för att säkerställa att konsumenternas intressen beaktas fullt ut och vidta åtgärder för att säkerställa konsumenternas rättigheter till nationell rättsskipning m.m.

I det följande behandlas ett urval av de rättsakter som reglerar informationssamhället.

3.4.2 Tekniska standarder och föreskrifter

Direktiv 98/34/EG⁴⁴ om ett informationsförfarande för tekniska standarder och tekniska föreskrifter syftar till att undanröja handelshinder som orsakas av brist på enhetliga tekniska föreskrifter mellan medlemsstaterna. Direktivet ålägger medlemsstaterna att informera kommissionen och europeiska och nationella standardiseringsorgan bl.a. om de nationella standardiseringsorganen beslutat att utarbeta eller ändra en standard genom att införa den i sina standardiseringsprogram.

Direktivet har ändrats genom direktiv 98/48/EG⁴⁵. Syftet med ändringen är att direktivets regler skall vara tillämpliga även på informationssamhällets tjänster och säkerställa öppenhet i de nationella regelverken för standardisering av dessa tjänster. Informationssamhällets tjänster definieras i förslaget som alla tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Ändringsdirektivet skall genomföras i nationell rätt senast den 5 augusti 1999.

Direktivet genomförs i svensk rätt genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler och Kommerskollegiums föreskrifter (1995:5) om tekniska regler.

⁴³ Rådets resolution om konsumenten i informationssamhället.

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, EGT L nr 204, 21.7.1998, s. 37. Direktivet upphäver rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, EGT nr L 109, 26.4.1983, s. 8.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 om ändring av direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, EGT nr L 217, 5.8.1998, s. 18.

3.4.3 Databaser

Det s.k. databasdirektivet 96/9/EG⁴⁶ syftar till att skapa ett harmoniserat rättsligt skydd för databaser inom gemenskapen. I direktivets mening avses med en databas en samling av verk, data eller andra självständiga element som sammanställts på ett systematiskt och metodiskt sätt och som var för sig är tillgängliga genom elektroniska medier eller på något annat sätt. Huvudsyftet med direktivet är att upprätta ett skydd för digitala databaser, men även databaser som upprättats med annan teknik skyddas.

Direktivet ålägger medlemsstaterna att genom upphovsrätt skydda strukturen för databaser som har upprättats genom en intellektuell prestation. Upphovsrätten tillkommer den fysiska person eller den grupp av fysiska personer som skapat databasen. Upphovsmannen har ensamrätt till förfogande över databasen. Om det däremot inte krävs en intellektuell prestation för upprättandet av databasen, men sammanställningen är resultatet av en väsentlig investering, inträder enligt direktivet ett immateriellt skydd. Skyddet innebär bl.a. att upphovsmannens samtycke krävs för att använda utdrag eller återanvända innehållet i databasen.

Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och lagen (1980:612) om medling i vissa upphovsrättstvister.

3.4.4 Skydd av personuppgifter

Dataskyddsdirektivet 95/46/EG⁴⁷ syftar till att skapa harmoniserade regler och en hög skyddsnivå för personuppgifter inom EU och främja fri rörlighet av sådana uppgifter inom gemenskapen. Direktivet är ett minimidirektiv som ger medlemsstaterna möjlighet att inom direktivets ramar närmare precisera villkor för när behandling av personuppgifter får förekomma under förutsättning att dessa preciseringar inte hindrar den fria rörligheten av personuppgifter inom gemenskapen.

Direktivet är tillämpligt på all behandling av personuppgifter oavsett form. Upprättande av ett register måste motiveras av särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Om tillstånd givits till behandling av uppgifter för ett visst ändamål, får dessa uppgifter inte senare användas för andra ändamål.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG av den 11 mars 1996 om rättsligt skydd för databaser, EGT nr L 77, 27.3.1996, s. 20.

⁴⁷ Europaparlamentet och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT nr L 281, 23.11.1995, s. 31.

Enligt direktivet tillåts behandling av personuppgifter bl.a. om:

- den registrerade lämnat sitt samtycke
- det är nödvändigt för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part
- det finns bestämmelser om att behandling av personuppgifter skall ske
- det är nödvändigt för att skydda den registrerades intressen
- det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller för myndighetsutövning

Det finns i direktivet bestämmelser om behandling av särskilt känsliga uppgifter som rör t.ex. ras, politisk åskådning och religion.

Behandling av personuppgifter måste anmälas till en tillsynsmyndighet. Denna tillsynsmyndighet skall vara oberoende och ha rätt att undersöka och ingripa mot otillåten behandling av personuppgifter.

Direktivet genomförs i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204), brottsbalken (1962:700) och sekretesslagen (1980:100). Datainspektionen är tillsynsmyndighet.

3.4.5 Villkorad tillgång

Direktiv 98/84/EG om villkorad tillgång⁴⁸ syftar till att skapa skydd och garantier för betalning av tjänster som är föremål för villkorad tillgång t.ex. genom kryptering. Medlemsstaterna åläggs därför att vidta åtgärder mot olaglig utrustning som ger obehörig tillgång till skyddade tjänster. Med olaglig utrustning avses utrustning eller programvara som utformats eller anpassats för att göra en skyddad tjänst tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande. De tjänster som skyddas är radio- och TV-tjänster samt informationssamhällets tjänster.

I direktivet åläggs medlemsstaterna bl.a. att förbjuda tillverkning, import, distribution, försäljning, uthyrning, och innehav eller installation, underhåll eller byte av olaglig utrustning i kommersiellt syfte. Dessutom skall marknadsföring av illegal utrustning förbjudas. Medlemsstaterna åläggs att införa sanktioner och möjligheter till rättelse, t.ex. att väcka skadeståndstalan vid brott mot de förbud som anges ovan.

Direktivet skall genomföras i nationell rätt senast den 28 maj 2000.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/84/EG av den 20 november 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång, EGT nr L 320, 28.11.1998, s. 54.

3.4.6 Säkrare användning av Internet

Beslut 276/1999/EG om en handlingsplan för säkrare användning av Internet⁴⁹ syftar till att främja en säkrare användning av Internet och verka för en gynnsam utveckling av Internetbranschen. Åtgärder skall enligt handlingsplanen vidtas för att :

- främja självreglering inom branschen och system för övervakning
- verka för att branschen tillhandahåller filtreringsverktyg och klassificeringssystem som ger föräldrar och lärare möjlighet att välja ut lämpligt innehåll för barn
- öka medvetenheten om branschens tjänster bland användarna
- införa stödåtgärder såsom bedömning av rättsliga konsekvenser
- främja det internationella samarbetet på området
- på annat sätt främja en säkrare användning av Internet

Handlingsplanen skall genomföras under en fyraårsperiod, mellan den 1 januari 1999 och den 31 december 2002.

3.4.7 Elektroniska signaturer

Kommissionen utfärdade i juni 1998 ett förslag till direktiv om elektroniska signaturer.⁵⁰ Direktivförslaget syftar till att främja elektronisk kommunikation och handel genom att skapa ett harmoniserat regelverk för elektroniska signaturer inom gemenskapen. Med en elektronisk signatur avses i förslaget en signatur i digital form, fogad till, eller logiskt knuten till uppgifter och som används av en undertecknare för att ange att undertecknaren godkänner innehållet i uppgifterna, och som uppfyller följande krav: a) den är endast knuten till undertecknaren, b) den kan identifiera undertecknaren, c) den är skapad med medel som undertecknare kan kontrollera fullständigt, d) den är kopplad till de uppgifter som den har avseende på, på ett sådant sätt att varje efterföljande ändring av uppgifterna upptäcks.

Enligt förslaget förbjuds medlemsstaterna att kräva tillstånd för tillhandahållande av certifieringstjänster och att hindra tillhandahållande av certifieringstjänster som härrör från andra medlemsstater. Medlemsstaterna skall vidare säkerställa juridiskt erkännande av elektroniska

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 276/1999/EG av den 25 januari 1999 om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet genom att bekämpa olagligt och skadligt innehåll på globala nät, EGT nr L 33, 6.2.1999, s. 1.

⁵⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en gemensam ram för elektroniska signaturer, KOM (1998) 297 slutlig, EGT nr C 325, 23.10.1998, s. 5.

signaturer. Förslaget ålägger även medlemsstaterna att bl.a. införa bestämmelser om de väsentliga krav som skall gälla för elektroniska signaturer och regler för ansvar för tjänstetillhandahållare (CSP, Certification Service Provider).

Enligt förslaget skall direktivet genomföras i nationell rätt senast 18 månader efter antagandet.

Under beslutsproceduren har föreslagits ändringar till direktivförslaget. Rådet förväntas anta en s.k. gemensam ståndpunkt i april 1999.

3.4.8 Upphovsrätt i informationssamhället

Kommissionen utfärdade i december 1997 ett förslag till direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället.⁵¹ Direktivförslaget syftar till att främja samhandeln inom gemenskapen genom att förenkla och harmonisera skyddet för upphovsrätt. Kommissionen har i direktivförslaget uppmärksammat fyra områden där åtgärder bör vidtas.

- Mångfaldiganderätt. Medlemsstaterna skall säkerställa att upphovsmän och närstående rättighetsinnehavare, dvs. utövande konstnärer, fonogramproducenter, filmproducenter, radio/TV-företag, har ensamrätt till direkt eller indirekt mångfaldigande av sina verk, oavsett metod och form samt om det sker helt eller delvis.
- Överföring till allmänheten. Medlemsstaterna skall ge upphovsmännen ensamrätt att godkänna och förbjuda all överföring till allmänheten av deras verk oavsett om distributionen sker på trådbunden eller trådlös väg samt även om allmänheten kan få tillgång till verken på tid och plats som bestäms individuellt. Denna rätt kvarstår även efter det att verket har gjorts tillgängligt för allmänheten.
- Spridningsrätten. Medlemsstaterna skall säkerställa att upphovsmännen får ensamrätt till sina verk vid varje form av spridning till allmänheten genom försäljning eller på annat sätt. Denna rätt konsumeras inte inom gemenskapen om inte rättighetsinnehavaren gjort den första försäljningen eller någon annan form av överföring av äganderätten.
- Skydd av tekniska åtgärder och information om förvaltning av rättigheter. Medlemsstaterna skall ge skydd mot verksamheter vilka har till syfte att kringgå tekniska åtgärder som är utformade för att skydda upphovsrätt eller närstående rättigheter. Vidare skall medlemsstaterna upprätta skydd mot den som avlägsnar eller ändrar

⁵¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informations-samhället, KOM (97) 628 slutlig, 10.12.1997.

elektronisk information om förvaltning av rättigheter eller den som på något sätt distribuerar ändrad information.

Enligt förslaget skall direktivet genomföras i nationell rätt senast den 30 juni 2000.

Under beslutsproceduren har föreslagits ändringar till direktivförslaget. Kommissionen förväntas utfärda ett reviderat direktivförslag i april 1999.

3.4.9 Elektronisk handel

Kommissionen utfärdade i november 1998 ett förslag till direktiv om elektronisk handel.⁵² Direktivförslaget syftar till att skapa en enhetlig rättslig ram för utvecklingen av den elektroniska handeln inom gemenskapen och på så sätt säkerställa den fria rörligheten mellan medlemsstaterna för informationssamhällets tjänster. Informationssamhällets tjänster definieras i förslaget som tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare.

Genom direktivförslaget harmoniseras medlemsstaternas bestämmelser när det gäller den inre marknaden, tjänsteleverantörers etablering, marknadskommunikation, avtal på elektronisk väg, mellanhänders ansvar, etiska regler, förenklad lösning av tvister, rättsliga medel samt samarbete mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna åläggs bl.a. att se till att en tjänsteleverantör som tillhandahåller informationssamhällets tjänster och som är etablerad på dess territorium, följer medlemsstatens bestämmelser på området. Medlemsstaterna får inte, med vissa undantag enligt regler på privaträttens område, begränsa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster som härrör från en annan medlemsstat.

Medlemsstaterna åläggs även bl.a. att inte införa bestämmelser om särskilt tillstånd för att tillhandahålla informationssamhällets tjänster, att kräva av dem som tillhandahåller tjänsterna att tillhandahålla viss information och att inte införa lagstiftning som hindrar att avtal kan slutas på elektronisk väg.

3.4.10 Kryptering

⁵² Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om vissa rättsliga aspekter på den elektroniska handeln på den inre marknaden KOM(1998) 586 slutlig, EGT nr C 30, 5.2.1999, s. 4.

Kommissionen utfärdade i oktober 1997 ett meddelande angående digitala signaturer och kryptering.⁵³ I maj 1998 utfärdade kommissionen ett förslag till direktiv om elektroniska signaturer (se avsnitt 3.4.7 ovan), men på området för kryptering har inget initiativ till lagstiftning tagits ännu. Genom meddelandet ville kommissionen skapa en debatt kring tillgång till krypterad information för brottsbekämpning, skydd för personuppgifter och behovet av att effektivt kunna förmedla hemlig information. Regler om tillgång till krypterad information bör enligt kommissionen begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Fri rörlighet för krypteringsprodukter och krypteringstjänster måste också säkras. Kommissionen anger i meddelandet att en gemensam ram för kryptografi inom gemenskapen bör vara inrättad till år 2000.

3.5 Arbetet med konvergensfrågorna

3.5.1 Grönboken om konvergens

Kommissionen utfärdade den 3 december 1997 en grönbok om konvergens mellan telekommunikations-, media och informationstekniksektorerna.⁵⁴ Grönboken utarbetades genom ett samarbete främst mellan kommissionens generaldirektorat X (information, kommunikation, kultur och audiovisuella medier) och kommissionens generaldirektorat XIII (telekommunikation).

Syftet med grönboken är att starta en debatt kring fenomenet konvergens och det eventuella behov av ny lagstiftning som konvergens medför. Grönboken innehåller en beskrivning och analys av konvergensfenomenet, den tekniska bakgrunden till konvergens och konvergensens effekter för berörda sektorer. Kommissionen definierar i grönboken även befintliga och potentiella hinder för konvergensutvecklingen. Därefter analyserar den inom vilka lagstiftningsområden som konvergensproblem uppstår och ställer frågor i relation till dem. Slutligen redovisar kommissionen, till underlag för fortsatt diskussion, principer och alternativ för den fortsatta utvecklingen av lagstiftningen.

⁵³Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, Om säkerhet och pålitlighet vid elektronisk kommunikation, Mot en europeisk ram för digitala signaturer och kryptering, KOM (97) 503 slutlig.

⁵⁴ Grönboken om konvergens av telekommunikation, media, och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen, en strategi för informationssamhället, KOM(97) 623 slutlig, 3.12.1997.

Konvergens definieras på två sätt i grönboken:⁵⁵

- ”möjligheten att via olika nätplattformar överföra i grunden samma typ av tjänster”
- ”sammanförandet av olika utrustningar för konsumentbruk, t.ex. telefon, television och persondator”

Kommissionen bedömer att konvergensen kommer att få effekter på tre plan: teknik, industri samt tjänster och marknader. I grönboken framför kommissionen att konvergensutvecklingen kan medföra positiva möjligheter för Europa, både socialt och ekonomiskt. Målsättningen är därför att skapa förutsättningar för en fortsatt konvergensutveckling. Kommissionen anser dock att det är svårt att förutse konvergensutvecklingens omfattning och inriktning.

Befintliga och potentiella hinder för konvergensutvecklingen

Kommissionen behandlar i grönboken de områden där den bedömer att det finns befintliga och potentiella hinder för konvergensutvecklingen och då i första hand de problem som är relaterade till befintlig lagstiftning. Sammanfattningsvis identifieras i grönboken följande befintliga och potentiella hinder för konvergens:

- Olika regler för *tillgång till användare* (ägarande och användning av nät) gäller inom de olika sektorerna.
- Reglering som innebär begränsningar i *användning av infrastrukturen* finns i vissa av EU:s medlemsstater.
- *Priser för telekommunikationstjänster* är alltför höga på den europeiska marknaden.
- Konvergensen medför att *tillgång till innehåll* istället för tillgång till nätkapacitet blir en flaskhals.
- Programföretags minskande marknadsandelar på grund av den ökande konkurrensen på radio/TV-marknaden kan leda till en *fragmentering av EU-marknaden*.
- *Bristande immaterialrättsligt skydd* kan leda till att innehållsproducenter avhåller sig från att sprida sina produkter via nya förmedlingsätt.
- En *osäkerhet angående lagstiftningen* kan få till effekt att aktörer avhåller sig från att investera i t.ex. nya tjänster.
- Aktörer måste vara i kontakt med *flera reglerande organ* för att få tillträde till marknaden.
- *Tillträde till marknaden och licensiering* regleras olika i olika sektorer.

⁵⁵ Grönboken, s. 1.

- *Tillgången till nät, system med villkorad tillgång och innehåll* regleras olika i olika sektorer.
- *Fördelning av radiofrekvenser och andra resurser* sker på olika sätt i de olika sektorerna, även de priser som tas ut varierar.
- Reglering för hur *mål som ligger i allmänhetens intresse* uppfylls skiljer sig mellan de olika sektorerna.
- *Allmänhetens förtroende för nya miljöer* kan rubbas om konsument-skyddet inte är lika för likartad verksamhet i de olika sektorerna.
- *Brist på standarder för driftskompatibilitet och samtrafikförmåga mellan konvergerande nät* kan leda till att konvergensutvecklingen hindras.

Problem med lagstiftningen

Med utgångspunkt i ovan angivna hinder för konvergensutvecklingen, behandlar kommissionen översiktligt de lagstiftningsproblem som har uppstått och som kan komma att uppstå i samband med konvergens. Hindren beror dels på osäkerhet inför tillämpningen av gällande rätt, dels på att olika lagstiftning tillämpas på de sektorer som berörs av konvergens. Kommissionen definierar sju huvudområden där lagstiftningen kan medföra att konvergensutvecklingen hindras eller där lagstiftningen måste ses över för att dess mål inte skall gå förlorade:

- definitioner
- tillträde till marknaden och licensiering
- tillgång till nät, system med villkorad tillgång och innehåll
- tillgång till frekvensspektrum
- standarder
- prissättning
- enskilda konsumentintressen

Kommissionen utelämnar uttryckligen från sin analys ägande av medier, digitala signaturer, immateriella rättigheter och upphovsrätt eftersom dessa frågor behandlas inom ramen för andra åtgärder inom EU.

Definitioner

Den tekniska konvergens medför att de tidigare klara gränserna mellan sektorerna suddas ut och att de kriterier som dess definitioner bygger på förändras eller blir irrelevanta. Kommissionen påpekar därför att en generell distinktion mellan telekommunikations- och radio/TV-sektorerna inte är hållbar i en framtida multimediemiljö och att de

definitioner som distinktionen bygger på måste ses över då den aktuella situationen leder till en osäkerhet inför vilket regelverk som är tillämpligt på en viss typ av tjänst eller infrastruktur. Kommissionen framför tre aspekter som bör ligga till grund för bedömningen av definitionerna. De skall vara hållbara mot bakgrund av den tekniska utvecklingen. De skall leda till att en tjänst omfattas av flera regelverk endast om det är motiverat. De skall inte leda till diskriminering genom att samma nät eller tjänster regleras på olika sätt.

Det finns enligt kommissionen tre alternativa möjligheter att lösa de problem som är relaterade till definitioner. Ett alternativ är att fortsätta tillämpa befintliga definitioner och vid behov anpassa tillämpningen till de nya förutsättningarna. Ett andra alternativ är att skapa en kategori nya tjänster. Ett tredje alternativ är att anpassa definitionerna till de nya förutsättningarna. Dessa tre alternativ följer i princip de generella alternativ till utveckling av lagstiftningen som kommissionen föreslår (se nedan).

Tillträde till marknaden och licensiering

Kommissionen anger i grönboken att marknadstillträde kan hindras på flera olika sätt bl.a. genom olika former av beviljande av monopol eller särskilda rättigheter till nät eller tjänster, begränsningar av vilka tjänster som får tillhandahållas via ett nät eller genom krav på att vissa tjänster skall levereras.

De olika licensieringssystem som gäller inom och mellan sektorerna kan enligt kommissionen innebära ett hinder för konvergensutvecklingen. Kommissionen menar att behovet av licensieringsförfaranden samt dess för- och nackdelar i en konvergerad miljö måste undersökas. Det kan bli aktuellt att skapa gemensamma principer för utfärdande av licenser för de konvergerande sektorerna inom gemenskapen. Kommissionen föreslår att följande principer bör ligga till grund för licensieringssystemen:

- att utfärdande myndigheter är självständiga i förhållande till aktörerna
- att förfaranden är öppna för insyn och icke-diskriminerande
- att myndigheterna håller tidsplaner för besluten och att besluten är möjliga att överklaga
- att avgifter står i proportion till de administrativa kostnaderna (avser ej frekvenser)

Tillgång till nät, system med villkorad tillgång och innehåll

Kommissionen påpekar i grönboken att frågor om tillgång till nät och innehåll samt under vilka villkor tillgång ges, kommer att spela en central roll i en konvergerad miljö. Kommissionen uppmärksammar i grönboken att gällande EG-rätt innehåller skilda regler avseende tillgång till nät beroende på sektor och att detta kan komma att leda till en snedvriden konkurrens i en konvergerad miljö. Detta gäller t.ex. Internettillhandahållarnas rättigheter till samtrafik och deras motsvarande skyldigheter. Kommissionen tar även upp frågan om det finns ett behov av att separera de lokala näten eller att separera infrastruktur från tillhandahållande av tjänster.

I grönboken uppmärksammar kommissionen att olika former av navigeringssystem såsom webbläsare och sökmotorer för Internet och elektroniska programguider kan skapa konkurrensproblem om aktörer nekas tillträde till dem. Även s.k. *Application Programming Interface* (API), dvs. programvaror som behövs för att använda interaktiva tillämpningar, kan komma att skapa konkurrensproblem om de inte är kompatibla och inte alla aktörer ges tillträde till dessa på rimliga villkor. Navigeringssystem är endast föremål för tillämpning av de generella konkurrensreglerna.

Konvergensten kan medföra att det skapas fler distributionskanaler och att det skapas nya system för distribution. Detta kan leda till en ökad konkurrens på innehållsmarknaden. De avtal om exklusivitet i samband med distribution av innehåll som är vanliga idag kan komma att bli mindre viktiga. Kommissionen ställer frågan vilka lagstiftnings-behov detta kan komma att medföra.

Frekvenser

Digitaliseringen som ligger till grund för konvergensten medför en effektivare användning av frekvenserna. Trots detta tror kommissionen att konvergensten kommer att få till följd en ökad efterfrågan på frekvensutrymme och att frekvensspektrum även fortsättningsvis kommer att utgöra en begränsad resurs. Kommissionen menar i grönboken att de olikheter som idag råder mellan frekvenstilldelning och priser för frekvenser mellan sektorerna kan leda till konkurrenssnedvridningar i en konvergerad miljö. Problemet tas upp till diskussion i grönboken och olika alternativ till lösning föreslås, t.ex. auktionering av frekvenserna. I samband med frekvensproblemen diskuterar kommissionen även frågan om behovet av samordning för en gemensam övergång från analog till digital teknik.

Standarder

Enligt kommissionen är det viktigt att uppnå internationell driftskompatibilitet mellan nät och tjänster när gränserna mellan de tidigare åtskilda sektorerna blir mindre tydliga och globaliseringen av marknaden ökar. Utarbetandet av standarder spelar en viktig roll för att uppnå dessa syften. Detta arbete kan enligt kommissionen ske genom främjandet av s.k. workshopmekanismer.

Prissättning

Dagens regelsystem innehåller skillnader mellan de olika sektorerna vad avser prisregleringar. Kommissionen anger att det är viktigt att undersöka i vilken mån olika reglers tillämpning inom de olika sektorerna kan medföra snedvridningar av konkurrensen på en konvergerad marknad.

Enskilda konsumentintressen

Kommissionen anger i grönboken, utan att närmare utveckla frågorna, även konsumentintressen som bör få fortsatt skydd i en konvergerad miljö. Exempel på områden som enligt kommissionen bör uppmärksammas är integritetsfrågor, ansvar för innehåll och skydd för minderåriga, yttrandefrihet i förhållande till ärekränkning, jurisdiktion och konsumentrepresentation.

Mål som ligger i allmänhetens intresse

Kommissionen beaktar i grönboken konvergensens inverkan på områden som ligger i allmänhetens intresse såsom samhällsomfattande tjänster och public service, innehållsrelaterade mål samt vissa övriga mål i allmänhetens intresse: skydd av integritet och data, kryptering och digitala signaturer, kulturell mångfald och skydd av minderåriga samt den allmänna ordningen. Kommissionen betonar inledningsvis att mål som ligger i allmänhetens intresse finns inom alla de sektorer som berörs av konvergens och att skyddet av dessa intressen inte skall gå förlorat i samband med konvergensutvecklingen. Lagstiftningen måste utformas så att målen kan uppnås även i fortsättningen. Konvergensen kan emellertid komma att påverka vem som skall uppnå målen och hur detta skall ske.

Principer för framtida lagstiftning

Kommissionen föreslår i grönboken fem olika principer för framtidens regleringspolitik:

1. Regleringen bör begränsas till vad som är strikt nödvändigt för att uppnå tydligt fastställda mål.
Enligt kommissionen medför de snabba förändringarna på området att reglerande myndigheter bör undvika att överreglera genom att skapa nya regler eller utvidga befintliga regelverks tillämpning till oreglerade sektorer såvitt detta inte är motiverat.
2. Framtida reglering bör tillgodose användarnas behov.
Regelverket skall främja en förbättrad servicenivå, öka valmöjligheterna, sänka priserna, respektera konsumenternas rättigheter och allmänna offentliga intressen.
3. Reglerande beslut bör styras av behovet av ett tydligt och förutsägbart ramverk.
Regelverket bör vara tydligt och förutsebart så att företagen vågar investera. De frågor som lämnas åt marknadsreglering skall enligt kommissionen klart och tydligt anges liksom de områden där osäkerhet om reglering råder.
4. Fullt deltagande i en konvergerad miljö bör säkerställas.
De regler som finns idag angående samhällsomfattande tjänster och radio och TV i allmänhetens tjänst skall ligga till grund för offentliga myndigheters arbete med att säkerställa att hela samhället kan delta i en konvergerad miljö.
5. Oberoende och effektiva reglerande organ kommer att vara av central betydelse för en konvergerande miljö.
Konvergensen medför en ökad konkurrens på marknaden vilket medför ett behov av effektiva reglerande organ. I synnerhet när staten är delägare i aktörer på marknaden är det viktigt med självständiga reglerande organ.

Alternativ för utveckling av lagstiftningen

Till grund för den debatt kring konvergensen som kommissionen vill starta presenteras tre alternativ för utveckling av lagstiftningen:

- 1 Att bygga vidare på nuvarande strukturer.
Detta alternativ innebär att lagstiftningens vertikala struktur lämnas intakt, dvs. att särskilda regler gäller för bl.a. telekommunikations-, radio/TV- och IT-sektorerna. Anpassningen till de nya förutsättningarna kommer istället att ske från fall till fall genom en successiv förändring/utvidgning av reglerna till de nya situationerna. Dessa ändringar kommer främst att göras på nationell nivå. För att bestämma hur olika verksamheter skall kategoriseras, kan tolkning ske av de befintliga bestämmelserna. Vissa områden kan behöva regleras på europeisk nivå för att undvika att alltför stora skillnader uppstår mellan reglerna i de olika länderna. Detta alternativ kommer att leda till att anpassningen av regelverken kommer att ske i samma takt som utvecklingen på marknaden och att inga omfattande förändringar av regelverket behöver genomföras inom den närmaste framtiden. Detta medför att regelverket blir förutsebart. Det förra alternativet innebär dock att de hinder för konvergens som finns i regelverken idag kvarstår och att det kan uppstå stora skillnader mellan tillämpliga regler i de olika medlemsstaterna.
- 2 Att utveckla separata regler för nya verksamheter, vid sidan av regleringen av telekommunikations- och radio/TV-sektorerna.
De nya tjänster som inte faller in under ett visst regelverk idag "tas åt sidan" och antingen regleras separat i ett nytt regelsystem eller lämnas oreglerade. De tjänster som karakteriserar konvergensen kommer att utgöra en ny tjänstekategori, vid sidan av de traditionella sektorerna. Regelverket anpassas automatiskt till att inte vara så beroende av det nät som används. Enligt kommissionen kan ett problem med detta alternativ vara att det är svårt att kategorisera tjänsterna och att avgöra vilken tjänst som skall regleras separat och vilken tjänst som skall anses falla in under traditionella definitioner.
- 3 Ett gradvis införande av en ny regleringsmodell som omfattar alla typer av befintliga och nya tjänster.
Kommissionen anger detta som det mest långtgående alternativet och att det innebär en grundläggande förändring av dagens regelverk. Ändringen innebär dock inte att all befintlig lagstiftning skall upphävas, utan snarare att den bättre anpassas till dagens situation. De nya reglerna skall främja flexibilitet, undanröja inkonsekvenser, undvika diskriminering inom och mellan sektorerna samt säkerställa att mål i allmänhetens intresse uppnås. Alternativet innebär att det skapas ett gemensamt system för såväl gamla som nya tjänster.

Kommissionen anser att detta alternativ kan framstå som omfattande, men påpekar att förändringar kan ske successivt och på begränsade områden, t.ex. nät drift eller tillgång till nät.

3.5.2 Kommissionens arbetsdokument om konvergens

Kommissionen utfärdade i juli 1998 ett arbetsdokument om konvergens.⁵⁶ Arbetsdokumentets första del innehåller en sammanställning av de kommentarer som inkommit till kommissionen under det offentliga samrådet för grönboken. De alternativ till utveckling av lagstiftningen som kommissionen presenterade i grönboken fick stor uppmärksamhet i remissvaren. Alternativ 1 ”att bygga vidare på nuvarande strukturer” erhöll störst stöd både bland medlemsstaterna och andra berörda parter, vilket motiverades bl.a. med att alternativet skapar rättssäkerhet och på så sätt främjar investeringar, samtidigt som mål som ligger i det allmännas intresse får fortsatt skydd. I flera av remissvaren belystes även att en anpassning av dagens regelstruktur är ändamålsenlig på kort sikt, men att en annan struktur – i synnerhet för nät och infrastruktur – kan bli aktuell på lång sikt. I samband härmed lades förslag om att skapa en distinktion mellan nät och innehåll. Nät kan på så sätt regleras avskilt från innehåll och innehållsregleringen anpassas efter tjänsters olika karaktär. Alternativ 2 ”att utveckla separata regler för nya verksamheter, vid sidan av regleringen av telekommunikations- och radio/TV-sektorerna” fick endast begränsat stöd i remissvaren. Alternativ 3 ”ett gradvis införande av en ny regleringsmodell som omfattar alla typer av befintliga och nya tjänster” fick visst stöd i remissvaren, men av synpunkterna framgick att införandet av en ny regleringsmodell bör ske gradvis. Av en del svar framgick även att denna omfattande förändring endast är gångbar för vissa delar av regleringen och först när en fullständig övergång till digitala radio- och TV-sändningar har skett.

I arbetsdokumentets andra del tar kommissionen upp tre områden som fått stor uppmärksamhet i remissvaren till vidare samråd och ställer ytterligare frågor i anslutning till dem. Det första området är tillgång till nät och digitala portar i en konvergerad miljö t.ex. set-top-boxar,

⁵⁶ Kommissionens arbetsdokument, Sammanfattning av resultaten från det offentliga samrådsförfarandet i fråga om ”Grönboken om konvergens av telekommunikation, media och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen”, Områden där ytterligare överväganden krävs, SEK (98) 1284, 29.7.1998.

API, elektroniska programguider och accessnätet. Kommissionen efterlyser synpunkter på:

- vilka som är de avgörande tillträdesfrågorna
- vilket behovet är av sektorspecifik reglering som komplement till allmän konkurrensrätt
- vilken form av sektorspecifik reglering som är lämplig och inom vilken tidsram
- vilken omfattning den sektorspecifika regleringen skall ha.

Det andra området är att skapa ett regelverk för investeringar, innovation och främjande av europeisk innehållsproduktion samt distribution och tillgång till innehåll. Kommissionen efterlyser synpunkter på :

- utveckling och främjande av den europeiska audiovisuella innehållsindustrin och dess produktion, distribution och tillgänglighet i en digital miljö
- i vilken omfattning och på vilket sätt man vid utformning av regelverket skall beakta den investeringsnivå som krävs för att skapa digitala plattformar, nät och tjänster.

Det tredje området är att säkerställa en balanserad regleringsstrategi. I remissvaren har regleringens betydelse och dess mål uppmärksammats. Kommissionen efterlyser synpunkter på:

- vilka principer som är mest lämpliga för en bra balans mellan mål i allmänhetens intresse och främjandet av en öppen konkurrensutsatt marknad och inom vilken tidsram dessa principer och åtgärder skall införas
- vilka kriterier som kan säkerställa att sektorspecifik reglering är proportionerlig
- inom vilka områden självreglering kan bli aktuell för att uppnå balans och vilka som skall delta i utformning och genomförande av självreglerande mekanismer.

3.5.3 Europaparlamentets yttrande

Europaparlamentet antog den 22 oktober 1998 en resolution om konvergens som innehåller förslag till och riktlinjer för det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna.⁵⁷ I resolutionen anger Europaparlamentet bl.a. att regelverket för infrastruktur skall vara avskilt från reglerna som rör det innehåll som transporteras över näten. Vidare kan enligt Euro-

⁵⁷ Resolution A4-0328/98 om kommissionens grönbok om konvergens av telekommunikation, media och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen, 22.10.1998.

paparlamentet viss sektorspecifik reglering alltjämt vara nödvändig för att uppnå vissa mål som inte kan uppnås endast genom tillämpning av generella konkurrensregler. Nya regler skall dock endast antas om det är nödvändigt för att skydda konsumenternas och allmänhetens intressen när industrins självreglering inte är tillräcklig.

Europaparlamentet uppmanar kommissionen att lägga fram förslag till tydliga definitioner av den verksamhet och de tjänster som regleras för att undvika skillnader medlemsstaterna emellan. Kommissionen uppmanas även bl.a. att utfärda förslag till direktiv för att åtgärda de brister som finns i regleringen avseende konsumenträttigheter.

3.5.4 Svenska yttranden över grönboken

Den svenska regeringen formulerade i maj 1998 ett första yttrande över kommissionens grönbok om konvergens. I yttrandet anger regeringen att den vill invänta den svenska Konvergensutredningens slutsatser innan den tar slutlig ställning till de frågor som väcks i grönboken. Yttrandet innehåller därför en redogörelse för gällande reglering och en sammanfattning av de svenska remissvaren på grönboken. Regeringen poängterar att kommissionens tredje alternativ till reglering, dvs. den teknikneutrala, horisontella modellen för reglering av distributionsledet bör studeras närmare och att, det är viktigt att vid en sådan anpassning av lagstiftningen inte allmänna intressen åsidosätts eller att ambitionsnivån för att upprätthålla samhälleliga skyddsintressen sänks.

Bland de allmänna synpunkter som kommit fram under remissen nämns stora förhoppningar om att konvergensen skall komma att innebära en drivkraft för sysselsättning och tillväxt, ökade valmöjligheter för konsumenterna och en större kulturell mångfald. Vidare framförs att osäkerhet avseende lagstiftningen kan utgöra ett hinder mot konvergensutvecklingen.

När det gäller utvecklingen av lagstiftningen framförde flera remissinstanser att generell konkurrensrättslig lagstiftning skall vara vägledande, medan andra påpekade att aktörers kontroll över teknik och infrastruktur påverkar etableringsmöjligheterna. En målsättning med lagstiftningen bör vara att skydda konsumenten, stimulera mångfald och utveckling samt att främja konkurrensen. Regleringen bör vara generell och övergripande. Flera instanser framför även att regelstrukturen bör vara teknikneutral samt oberoende av plattformar och distributionsätt. Beträffande kommissionens tre alternativ till utveckling av lagstiftningen, ansåg de flesta svenska remissinstanserna att en horisontell lagstiftning bör införas, dvs. separation av reglerna för innehåll från reglerna om

infrastruktur. Andra anser att det är bättre att bygga vidare på den nuvarande strukturen.

Den svenska regeringen utfärdade i november 1998 ett andra yttrande över grönboken om konvergens med anledning av de ytterligare frågor som kommissionen ställt i sitt arbetsdokument om konvergens. Även i detta yttrande hänvisar regeringen till Konvergensutredningens arbete och att den vill invänta utredningens slutsatser innan den tar slutlig ställning till frågorna om hur konvergens bör påverka regleringen av de aktuella områdena. Regeringen framför dock allmänna kommentarer till kommissionens sammanfattning av resultaten från det offentliga samrådet.

Regeringen behandlar i yttrandet frågor om tillgång till distributionssystem, en fungerande konkurrens, sektorspecifika regler, tillgång till radiofrekvenser, en teknikoberoende reglering, olika samhällsintressen, öppna tekniska standarder, stöd till audiovisuella produktioner, ett gynnsamt investeringsklimat, balansen mellan konkurrensfrämjande och andra samhällliga intressen, proportionell sektorspecifik reglering och områden lämpade för självreglering.

3.5.5 Kommissionens meddelande om konvergens

Kommissionen utfärdade i mars 1999 ett meddelande om konvergens i vilket den redovisar riktlinjerna för det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna.⁵⁸ Kommissionen redogör i meddelandet även för resultatet av första och andra omgången av det offentliga samrådet samt för Europaparlamentets yttrande.

I kommissionens arbetsdokument uppmärksammades tre frågor (se avsnitt 3.5.2). När det gäller den första frågan om tillgång till nät och digitala portar, varierade svaren från samrådet beroende på vilken typ av verksamhet som parterna företräder, från att tillgång skall vara reglerat, till att det inte skall regleras överhuvudtaget. På lång sikt ansåg dock de flesta parterna att ingen reglering för tillgång skall finnas.

När det gäller den andra frågan om ett regelverk för investeringar, innovation och främjande av europeisk innehållsproduktion samt distribution och tillgång till innehåll framgick av kommentarerna en preferens för investeringsstöd framför bestämmelser om särskilda program-

⁵⁸ Communication to the European Parliament, the Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors and the Implications for Regulation, Results of the Public Consultation on the Green Paper [COM(97) 623], COM(1999) 108 final.

kvoter. Andra faktorer som ansågs viktiga var ett förutsebart regelverk och utarbetande av gemensamma standarder.

När det gäller den tredje frågan om införande av en balanserad regleringsstrategi framkom att det på denna punkten inte finns några särskilda motsättningar mellan det allmännas och marknadens intressen. Självreglering ansågs vara lämplig avseende innehållsfrågor och utarbetande av standarder, men däremot inte för att hantera marknadskrafterna.

Kommissionen gör i meddelandet en sammanfattning av de viktigaste konklusionerna från de båda offentliga samrådena enligt nedan:

- Regleringen skall värna om allmänhetens intresse och främja investeringar.
- Regleringen skall vara öppen, klar och proportionell. Dessutom skall åtskillnad göras mellan regler för att värna det allmänna intresset, sektorspecifik reglering som kompletterar generella konkurrensregler och åtgärder som vidtas för att uppnå särskilda politiska mål.
- Regleringen för transport skall skiljas från den för innehåll. Sambandet mellan dessa verksamheter måste emellertid uppmärksammas bl.a. med hänsyn till eventuella konkurrensproblem. All infrastruktur skall behandlas lika oberoende av den tjänst som transporteras och innehållsregleringen skall stå i överensstämmelse med tjänsternas särskilda karaktär. Nya tjänster skall omfattas av en ändamålsenlig reglering.
- Radio och TV i allmänhetens tjänst måste regleras på ett ändamålsenligt sätt i den nya miljön. Medlemsstaternas kompetens på området skall respekteras.
- Konkurrensreglerna skall tillämpas effektivt och den sektorspecifika regleringen skall gradvis upphävas.
- Åtgärder skall vidtas för att främja europeiskt innehåll.

Kommissionen avser att fortsätta arbetet med konvergensfrågorna genom att utarbeta förslag till reformering av regleringen. Ändringar av regleringen för infrastruktur och anslutna tjänster kommer att föreslås inom de närmaste två åren som en del av den sedan tidigare planerade översynen av kommunikationsregleringen. Förslag om reglering av innehållstjänster kommer antingen att innebära ändringar i nuvarande reglering eller förslag till helt ny reglering. Dessutom planeras särskilda åtgärder både avseende regleringen för innehåll och infrastruktur. När det gäller innehåll skall kommissionen tillse att medlemsstaterna genomför och tillämpar ändringsdirektivet till direktivet om "TV utan gränser". Dessutom skall förslag och åtgärder vidtas för att främja produktion och distribution av europeiskt innehåll i den audiovisuella sektorn (MEDIA III programmet). När det gäller infrastrukturellerade frågor skall kommissionen tillse att direktivet om TV-standarder genomförs och

tillämpas i medlemsstaterna. Direktivet skall även ses över för eventuella ändringar. Kommissionen skall dessutom utfärda ett meddelande om den allmänna konsultationen angående grönboken om frekvenser.

Under våren 1999 avser rådet anta vissa slutsatser med anledning av kommissionens arbete med grönboken om konvergens. Rådet förutsätter att kommissionen beaktar dessa slutsatser när nya regler föreslås.

3.5.6 Kommentarer

Den gällande EG-rätten medför problem i samband med konvergensutvecklingen vilket kommissionen har framfört bl.a. i grönboken om konvergens. I det följande görs vissa anmärkningar kring gällande EG-rätt och dess tillämplighet på vissa av de problemområden som kommissionen uppmärksammar i grönboken.

Definitioner

Ett av de största problemen som konvergensutvecklingen medför för EG-rätten gäller definitionerna eftersom dagens definitioner skapar förutsättningarna för att främst skilja telekommunikations- och medieområdena åt. Åtskillnaden grundar sig bl.a. på en distinktion mellan *offentlig och privat kommunikation*. Telekommunikation betraktas generellt som privat kommunikation som sker från punkt till punkt, dvs. mellan bestämda mottagare, medan radio/TV definieras som offentlig kommunikation som sker från punkt till flerpunkt, dvs. kommunikationen är avsedd för mottagning av allmänheten. Konvergens och Internets framväxt leder emellertid till att skillnaden mellan offentlig och privat kommunikation blir mindre tydlig.

Distinktionen mellan offentlig och privat kommunikation inom EG-rätten återfinns i första hand i definitionen av TV-sändning i artikel 1 i direktivet 89/552/EEG "TV utan gränser":

*"TV-sändning: den ursprungliga överföringen av TV-program avsedda för **mottagning av allmänheten** (egen markering), per tråd eller genom luften inklusive överföring via satellit, i okodad eller kodad form. Den innefattar inte kommunikationstjänster som tillhandahåller data eller andra meddelanden som efterfrågas individuellt såsom telefax, databaser och andra liknande tjänster".*

Definitioner av teletjänster inom teleregleringen innehåller istället motsvarande negativa definition dvs. direktiven på området omfattar inte radio/TV-tjänster. Detta innebär att definitionen av TV-sändning, där

skillnad görs mellan offentlig och privat kommunikation, indirekt får effekter även för definitionerna på telekommunikationsområdet. Se t.ex. definitionen av teletjänster i artikel 2.3 i ONP-direktivet 90/387 i dess lydelse efter ändringen genom direktiv 97/51/EG:

”*teletjänster*: tjänster vars tillhandahållande helt eller delvis består av sändning och dirigerig av signaler i ett telenät **med undantag för radio- och TV-tjänster**” (egen markering).

Direktivet 97/13/EG om allmän auktorisation och individuella tillstånd tillämpar samma definition av teletjänster som ONP-direktivet, och i artikel 1.2 anges att direktivet inte skall inverka på tillämpning av:

”...de särskilda bestämmelser som har antagits av medlemsstaterna i enlighet med gemenskapslagstiftning om distribution av **audiovisuella program avsedda för allmänheten** och innehållet i sådana program” (egen markering),

I detta sammanhang kan även nämnas att begreppet television inte är definierat, varken i direktivet 89/552/EEG ”TV utan gränser”, direktivet 95/47/EG om TV-standarder eller telekommunikationsdirektiven. Eftersom konvergensen medför att det är oklart vad som skall ingå i begreppet, kan detta komma att skapa tillämpningsproblem.

Inom EG:s telekommunikationsreglering tar definitionerna sin utgångspunkt i det *nät* som används för att förmedla en tjänst. Teletjänster definieras t.ex. i artikel 1 i tjänstedirektivet 90/388/EEG eller i artikel 1 i samtrafikdirektivet 97/33/EG som tjänster vars tillhandahållande består i ”...överföring och dirigerig av signaler i telenät...”.⁵⁹ Detta innebär att direktivens regler endast omfattar ett visst nät eller tjänster som förmedlas över detta nät. De definitioner som görs på grundval av det nät som används för förmedling, kan medföra att liknande tjänster regleras olika när konvergensen medför att näten blir substituerbara. I artikel 2 i samtrafikdirektivet 97/33/EG definieras telenät som de överföringssystem och, i förekommande fall, den kopplingsutrustning och andra resurser som möjliggör överföring av signaler mellan bestämda nätanslutningspunkter via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska media.

Att definitionerna görs avhängiga av skillnaden mellan offentlig och privat kommunikation respektive över vilken typ av nät som en tjänst förmedlas är inte de enda kriterier som förorsakar problem med gällande definitioner i samband med konvergens. Ett annat exempel är definitionen av ”taltelefoni” enligt artikel 1 i tjänstedirektivet 90/388/EEG:

⁵⁹ De svenska versionerna är inte identiska medan de engelska innehåller samma

”det kommersiella tillhandahållandet till allmänheten av direktöverföring och koppling av tal i realtid mellan det allmänt tillgängliga nätets anslutningspunkter som möjliggör för varje användare att använda utrustning ansluten till en sådan nätanslutningspunkt för att kommunicera med en annan anslutningspunkt”

I sitt tillkännagivande om statusen för tal över Internet, slår kommissionen fast att Internettelefon, åtminstone i dagsläget, inte omfattas av definitionen av taltelefoni i tjänstedirektivet 90/388/EEG. Kommissionen motiverar sitt ställningstagande med att tal över Internet inte sker i realtid, inte tillhandahålls kommersiellt och inte sker till och från allmänt tillgängliga kopplade näts nätanslutningspunkter.

Tillträde till marknaden och licensiering

Skilda regler avseende tillträde till marknaden och licensiering mellan de olika sektorerna kan hindra konvergensutvecklingen och även leda till konkurrensnedvridningar. Det finns inom EG-rätten inget absolut förbud mot begränsningar av tillträde till marknaden. Enligt artikel 90 i EG-fördraget medges att särskilda och exklusiva rättigheter utfärdas under vissa förutsättningar, om det kan motiveras av allmänt ekonomiskt intresse. Det är emellertid artikel 90 som legat till grund för avregleringen av telemarknaden.

Det föreligger skillnader i reglering mellan telekommunikations- och radio/TV-sektorerna avseende tillträde till marknaden. Tillträde till telekommunikationsmarknaden har i många länder varit hindrat genom nationella monopol, men den skall enligt EG-rätten vara avreglerad sedan den 1 januari 1998. Marknadstillträde på radio/TV-området är däremot inte reglerat på gemenskapsnivå, utan detaljerade regler förekommer i regel på nationell nivå. Inom IT-sektorn är marknadstillträde i huvudsak oreglerat.

EG-rättens regler om licensiering inom telekommunikationssektorn finns i artikel 3 i tjänstedirektivet 90/388/EEG och i direktivet 97/13/EG om allmän auktorisation och individuella tillstånd. Genom dessa regler fastställs vilka villkor och förfaranden för auktorisation och tillståndsgivning som medlemsstaterna får fastställa. Distribution av audiovisuella program avsedda för allmänheten lämnas uttryckligen utanför dessa direktivs tillämpning, jfr artikel 1.2 i direktivet 97/13/EG om allmän auktorisation och individuella tillstånd.

Licensiering inom radio/TV-sektorn är inte reglerad inom EG-rätten. Reglerna i direktivet ”TV utan gränser” 89/552/EEG kan emellertid i

termer; ”transmission and routing”.

praktiken få viss effekt genom att underlätta tillträde till marknaden eftersom en medlemsstat inte får hindra vidareändring från en annan medlemsstat. Direktivet harmoniserar även i viss mån de krav som ställs på programföretagen. Det finns dock inga harmoniserade licensieringsprocedurer eller licensieringsvillkor på EG-nivå.

Tillgång till nät, system med villkorad tillgång och innehåll

Idag är villkoren för tillgång till nät och innehåll eller system med villkorad tillgång i huvudsak föremål för kommersiella avtal varvid tillämpningen av EG-rättens konkurrensregler är viktig. Det finns emellertid viss sektorspecifik reglering bl.a. rörande samtrafik och driftskompatibilitet inom telekommunikationsområdet samt rörande villkorad tillgång på området för digital-TV.

Inom telekommunikationssektorn kompletteras de generella konkurrensreglerna av särskilda regler som säkrar tillgång till nät. Detta garanteras främst genom regler om samtrafik. I artikel 4a i tjänstedirektivet 90/388/EEG fastställs medlemsstaternas grundläggande skyldigheter att tillse att teleoperatörer träffar avtal om samtrafik, medan de detaljerade reglerna återfinns i samtrafikdirektivet 97/33/EG. Medlemsstaterna åläggs genom samtrafikdirektivet bl.a. en skyldighet att verka för att avtal om samtrafik träffas under rimliga, rättvisa och icke-diskriminerande villkor. Samtrafikskyldigheter gäller enligt artikel 4.1 i samtrafikdirektivet organisationer som fått tillstånd att tillhandahålla allmänt tillgängliga telenät och/eller allmänt tillgängliga teletjänster. Samtrafik behandlas även i kommissionens meddelande om tillämpningen av konkurrensreglerna på tillträdesavtal inom telesektorn och kommissionens rekommendationer om prissättning vid samtrafik och särredovisning och kostnadsredovisningssystem för samtrafikkostnader. Frågan har väckts om samtrafikbestämmelserna skall utökas till att gälla även kabel-TV-nät eftersom de inte omfattas av samtrafikdirektivets bestämmelser.

Tillgång till nät omfattas inte enbart av samtrafikregler, utan även av s.k. ONP-direktiv, där bestämmelser om driftskompatibilitet och regler om tillgång till nät fastställs. ONP-direktiven tillämpas endast på allmänt tillgängliga telenät och allmänt tillgängliga teletjänster, jfr artikel 1.1 i ONP-direktivet 90/387/EEG eller på det fasta allmänt tillgängliga telefonnätet och fasta allmänt tillgängliga telefonitjänster, jfr ONP-direktivet 98/10/EG om taltelefoni.

System med villkorad tillgång, dvs. olika former av tekniska lösningar för att garantera operatörerna betalning för de tjänster de tillhandahåller t.ex. i form av prenumerationer eller avgifter, regleras inom EG-rätten i direktivet 98/84/EG om villkorad tillgång och i direktivet 95/47/EG om

TV-standarder. Direktivet 95/47/EG innehåller regler om villkorad tillgång till digitala TV-tjänster och är tillämpligt oavsett om televisionssignaler förmedlas över kabel, via satellit eller är marksända, jfr artikel 2. Direktivet medför att de tekniska tjänsterna skall tillhandahållas tjänsteleverantörerna på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Direktivet 98/84/EG ålägger medlemsstaterna att införa reglering som hindrar tillverkning, försäljning m.m. i kommersiellt syfte av utrustning eller programvara som anpassats för att bereda någon tillgång till vissa tjänster utan leverantörernas godkännande. Detta direktiv innebär en horisontell reglering genom att rikta sig till alla former av system för villkorad tillgång.

Idag finns, utöver generell konkurrensrätt, ingen särskild reglering inom EG-rätten som täcker navigeringssystem såsom webbläsare, sökmotorer på Internet och elektroniska programguider.

På avtal om upplåtelse av innehåll tillämpas generella konkurrensregler. Det finns i artikel 3a i ändringsdirektivet till direktivet "TV utan gränser" 97/36/EG även vissa regler om att allmänheten skall säkras tillgång till vissa program som bedöms vara av särskild vikt för samhället.

Frekvenser

Frekvenstilldelning sker på nationell nivå och koordineras på internationell nivå inom Internationella teleunionens världsradiokommunikationskonferens (*World Radiocommunications Conference, WRC*). EU har inga befogenheter att tilldela frekvenser eftersom området bedöms falla under subsidiaritetsprincipens tillämpning. Kommissionen vidtar emellertid främst på telekommunikationsområdet harmoniseringsåtgärder och samarbetar med europeiska post- och telesammanslutningen (CEPT) och dess kommittéer europeiska radiokommunikationskommittén (*European Radiocommunications Committee, ERC*) och dess permanenta kontor (*European Radiocommunications Office, ERO*). I maj 1998 tog kommissionen initiativ till en gemensam frekvensplan inom EU inför WRC 1999.⁶⁰ I syfte att skapa en debatt om hur frekvenspolitiken skall utformas i EU har kommissionen även utfärdat en grönbok om frekvenser (se avsnitt 3.2.7 ovan).

⁶⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Radio frequency requirements for Community policies in context of the World Radio Conference 1999 (WRC -99), COM(1998) 298 final, 13.5.1998.

Prissättning

Gemenskapsrätten reglerar frågor om prissättning olika inom de sektorer som påverkas av konvergensen. Priserna inom telekommunikationssektorn är underställda regler om det slutliga användarpriset genom reglerna om att s.k. samhällsomfattande tjänster skall tillhandahållas till ett överkomligt pris enligt artikel 2 i taltelefonidirektivet 98/10/EG. Avseende vem som skall tillhandahålla dem och frågor om dess finansiering, se även tjänstedirektivet 90/388/EEG och samtrafikdirektivet 97/33/EG. Taxor för fast telefoni, förhyrda förbindelser och samtrafik skall vara kostnadsorienterade om tjänsterna tillhandahålls av en operatör som har ett betydande inflytande på marknaden, jfr artikel 17 i taltelefonidirektivet, artikel 10 i ONP-direktivet 92/44/EEG om förhyrda förbindelser och artikel 7 i samtrafikdirektivet samt de rekommendationer som kommissionen utfärdat om prissättning av samtrafik och kostnadredovisning för samtrafikkostnader.

Radio och TV i allmänhetens tjänst regleras inte inom EG-rätten, utan på nationell nivå. Vissa bestämmelser avseende innehåll i TV-sändningar finns emellertid i direktivet "TV utan gränser" 89/552/EEG, och enligt Amsterdamfördragets protokoll C om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst tillåtes medlemsstaterna att definiera, finansiera och organisera en radio och TV i allmänhetens tjänst utan att det anses strida mot övriga bestämmelser i fördraget.

4 Förhållandena i några andra länder

4.1 Danmark

Lagstiftning

Den danska regleringen av telekommunikationer är inte samlad i en lag, utan är uppdelad på flera separata lagar, bl.a. *lov om konkurrenceforhold og samtrafik i telesektoren*, *lov om visse forhold på telekommunikationsområdet* och *lov om offentlig mobilkommunikation*. Syftet med den danska telekommunikationsregleringen är att förse konsumenten med de bästa telekommunikationstjänsterna till lägsta pris, vilket skall uppnås genom att garantera fri och effektiv konkurrens på telekommunikationsmarknaden. Telekommunikationstjänster definieras som all överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder och ljud eller alla former av meddelande genom tråd, radio, optik eller andra elektromagnetiska system.¹

Radio/TV-verksamhet regleras i *lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* från år 1994. Syftet med lagstiftningen är bl.a. att säkra mångfald i innehållsutbudet och på så sätt stärka medborgarnas förhållande till demokratin och att skydda minderåriga från skadligt innehåll. *Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* reglerar främst tillträde till marknaden och innehållet i radio/TV-sändningarna. Radio/TV-tjänster definieras som radiokommunikationstjänster vars sändningar är avsedda för direkt mottagning av allmänheten. Dessa tjänster kan innehålla ljudöverföring, televisionsöverföring eller annan typ av överföring.

Gränsdragningen mellan telekommunikations- respektive radio/TV-tjänster är oklar och föremål för diskussion i Danmark. Utgångspunkten är emellertid att en radio/TV-tjänst är avsedd för mottagning av allmänheten, vilket leder till att NVOD betraktas som en radio/TV-tjänst, medan VOD betraktas som en telekommunikationstjänst.

I Danmark skyddas yttrandefriheten i den danska grundlagen. Skyddet för yttrandefriheten är inte bundet vid ett särskilt medium. Ansvaret för yttranden i massmedierna, dvs. periodiska skrifter, ljud- och bildprogram som sprids av Danmarks Radio, danska TV2 m.fl. och texter, bilder och ljudprogram som regelbundet sprids till offentligheten under

¹ Denna och andra översättningar av lagtext, myndighetsbeteckningar m.m. i kapitlet om förhållandena i några andra länder är inte officiella översättningar.

förutsättning att de har karaktär av nyhetsförmedling, regleras i *Medieansvarsloven*, som omfattar även nyare medier.

Danmark har antagit en ny reglering för frekvensallokering som skall skapa förutsättningar för en dynamisk och förutseende frekvensadministration och säkra att de samlade frekvensresurserna, såvitt möjligt, hela tiden utnyttjas. Frekvensresurserna är i Danmark gratis och ges vid brist till dem som anses bäst kunna tillhandahålla en efterfrågad tjänst. Vid bedömningen tas hänsyn till hur användarnas förväntningar på kvalitet, låga priser m.m. bäst kan tillvaratas.

Myndigheter

Forskningsministeriet har huvudansvaret för telekommunikationsregleringen och handhar även regleringen av infrastruktur för radio/ TV-utsändningar. *Telestyrelsen* hanterar administrativa frågor på telekommunikationsområdet såsom tillstånds- och frekvensfrågor, övervakning, typgodkännande m.m.

Kulturministeriet reglerar frågor som rör tillträde till marknaden och innehåll på radio/TV-området. *Kabel- och satellitstyrelsen* tilldelar licenser för utsändning av programtjänster via satellit eller kabel. Den lokala radio/TV-styrelsen tilldelar licenser för tillhandahållande av lokala radio/TV-tjänster. Frekvenstilldelning sker i samarbete med *Telestyrelsen*.

Konvergens

Konvergensfrågorna har i Danmark uppmärksammats bl.a. genom att *Forskningsministeriet* under sommaren 1998 inledde ett arbete med att utvärdera behovet av ändringar av den gällande lagstiftningen med anledning av konvergensutvecklingen. Syftet med arbetet är att utarbeta en övergripande strategi för framtida reglering av kommunikations- och medieområdet. En fråga som är av betydelse för konvergensen som uppmärksammas särskilt är potentiella tekniska flaskhalsar t.ex. set-top-boxar och elektroniska programguider. Under hösten 1998 tillsattes en kommission med namnet *Det Digitale Danmark* som skall vidareutveckla och sätta upp nya mål för en IT-politisk strategi. I kommissionens uppdrag ingår även att behandla konvergensfrågor. Uppdraget skall vara avslutat vid årsskiftet 1999/2000.

Den danska regleringen för infrastruktur anses redan idag i stor utsträckning vara anpassad till konvergensen eftersom all infrastruktur omfattas av telekommunikationsreglering oavsett om infrastrukturen används för telekommunikations-, medie- eller IT-tjänster. Tele-kom-

munikationsregleringen gör t.ex. inte heller någon åtskillnad mellan fasta respektive mobila tjänster. De danska samtrafikreglerna är tillämpliga på alla former av kabelbaserad och trådlös teleinfrastruktur inklusive mobilnät, kabel-TV-nät och infrastruktur för radio/TV-utsändning.

I sitt svar på kommissionens grönbok anger de danska myndigheterna att regleringen av infrastruktur och marknadstillträde i en konvergerad miljö bör till sin karaktär vara horisontell. Detta kan ske genom att telekommunikationssektorns regler om tillhandahållande av öppna nät (ONP) och samtrafik utökas till att gälla alla typer av nät. De danska myndigheterna anger att den nu gällande danska regleringen av infrastruktur i stor utsträckning redan är anpassad till konvergensutvecklingen. När det gäller t.ex. elektroniska programguider och set-top-boxar, anser de att det kan finnas behov av sektorspecifik reglering som tar sin utgångspunkt i konkurrensrätten. Viktigt är även att sociala mål, som t.ex. public service och samhällsomfattande tjänster, får fortsatt skydd i en konvergerad miljö. De danska myndigheterna anger att de tre alternativ till framtida reglering som kommissionen presenterar i grönboken inte utesluter varandra, utan att det kommer att bli nödvändigt att använda alla alternativen.

4.2 Finland

Lagstiftning

Telekommunikationer regleras i den finska *telemarknadslagen* från år 1997. Syftet med lagen är att främja effektivitet på telemarknaden så att utbudet av telekommunikation överensstämmer med användarnas behov, är tekniskt utvecklat, håller god kvalitet, är driftsäkert och tryggt samt tillhandahålls till förmånliga priser. Detta skall delvis uppnås genom att det råder konkurrens på telemarknaden. Med teletjänster förstås i lagen en tjänst vars tillhandahållande helt eller delvis består av överföring av meddelanden eller sändning i telenät. Ett telenät definieras som ett överföringssystem som gör det möjligt att överföra meddelanden mellan bestämda anslutningspunkter via ledning, via radio, optiskt eller på något annat elektromagnetiskt sätt. I samband med definitionen kan det var värt att notera att telemarknadslagen inte gäller bl.a. användning av radioanläggningar för rundradiosändning eller för annat än allmän televerksamhet.

Radio/TV-området regleras i *lag om televisions- och radio-verksamhet* från år 1998. Lagen syftar till att främja televisions- och radioverksamhet. Televisionsverksamhet definieras som ursprunglig sändning eller tillhandahållande av ett televisionsprogramutbud avsett att tas emot av allmänheten, i kodad eller okodad form, över ledning eller med hjälp

av radiovågor som utbreder sig fritt, inklusive sändning över satellit. Radioverksamhet definieras som ursprunglig sändning eller tillhandahållande av ett ljudradioprogramutbud avsett att tas emot av allmänheten, i kodad eller okodad form, över ledning eller med hjälp av radiovågor som utbreder sig fritt, inklusive sändning över satellit.

Gränsdragningen mellan telekommunikationer och televisions- och radioverksamhet görs med utgångspunkt i att televisions- och radioverksamhet avser sändning eller tillhandahållande av ett televisions- eller radioprogramutbud avsett att tas emot av allmänheten. Programutbud definieras som en på förhand utvald helhet av televisions- eller radioprogram. Allmänheten definieras i lagen om televisions- och radioverksamhet som en personkrets som inte är utvald på förhand och som tar emot ett programutbud eller ett betydande antal på förhand bestämda personer som tar emot kommunikation. Detta innebär att t.ex. NVOD, men inte VOD är en televisionsutsändning.

För att se över skyddet av yttrandefrihet tillsatte justitieministern en yttrandefrihetskommision år 1995. Kommissionen överlämnade ett betänkande år 1997 och planerar att presentera ett förslag till en ny yttrandefrihetslagstiftning, som skall ersätta den gällande tryckfrihetslagen, under våren/hösten 1999. En av målsättningarna med förslaget är att lagstiftningen skall anpassas till den kommunikationstekniska utvecklingen. Bestämmelserna skall kunna tillämpas på alla former av massmedieverksamhet, oavsett upptagnings-, utgivnings- eller distributionsteknik.

Frekvenstilldelning på teleområdet görs enligt telemarknadslagen. Om koncession på grund av knapp tillgång på radiofrekvenser endast kan beviljas en del sökande, skall tillstånd ges till de sökande vars verksamhet bäst främjar lagens syften vilka angivits ovan. Frekvenser tilldelas av *Teleförvaltningscentralen*. Enligt *lagen om televisions- och radioverksamhet* skall *statsrådet* (regeringen) fastställa en plan för användningen av de frekvenser som har reserverats för televisions- och radioverksamhet. *Statsrådet* skall i samband med detta beakta Yleisradio Oy:s public serviceåtaganden.

Myndigheter

Trafikministeriet har huvudansvaret för telekommunikationsregleringen i Finland. Den finska *Teleförvaltningscentralen* genomför telekommunikationsreglering och kontrollerar dess tillämpning. *Teleförvaltningscentralen* tilldelar även bl.a. frekvenser och telefonnummer, administrerar standarder, radio- och TV-licenser samt agerar i internationella sammanhang.

Det finska *trafikministeriet* har huvudansvaret för reglering och tilldelning av licenser på radio/TV-området. Även *statsrådet*, *teleförvaltningscentralen*, *undervisningsministeriet*, *handels- och industriministeriet* samt *justitieministeriet* arbetar med frågor som rör radio- och TV-området. Det finns ingen tillsynsmyndighet för radio- och TV-verksamhet i Finland.

Konvergens

De finska myndigheterna har beslutat att invänta resultatet av de åtgärder som vidtas inom EU innan de på nationell nivå utreder behovet av att anpassa den finska lagstiftningen till konvergensutvecklingen.

I sitt svar på kommissionens grönbok om konvergens framför de finska myndigheterna att konvergens som sådan inte föranleder ytterligare lagstiftning och att eventuell ny lagstiftning skall vara väl motiverad. Allmän affärsrätt och konkurrensrätt kan i många fall vara tillräcklig. Generellt sett bör lagstiftningen utvecklas för att få en mer horisontell karaktär där åtskillnad görs mellan lagstiftning av innehåll och tjänster respektive infrastruktur. Konvergens föranleder dock behov av ny lagstiftning främst på innehållsområdet. Eftersom möjligheterna till spridning och tillgång till innehåll ökar tack vare konvergens, ökar även spridningsmöjligheterna samt tillgången till olagligt och skadligt innehåll. De finska myndigheterna föreslår att ett gemensamt organ, sammansatt av telekommunikations-, datateknik- och audiovisuella företag, operatörer och aktörer på marknaden för elektronisk masskommunikation, tillsätts för att hantera utvecklingen av regleringen med anledning av konvergens. Slutligen anser de finska myndigheterna att det första av kommissionens alternativ till utveckling av lagstiftningen är det bästa sättet att anpassa lagstiftningen till de nya förutsättningarna, men att även alternativ tre kan bli aktuellt.

4.3 Norge

Lagstiftning

Telekommunikation regleras i Norge i *Lov om telekommunikasjon* från år 1995. Den norska teleregleringen syftar bl.a. till att tillgodose det nationella behovet av telekommunikationer och främja effektiv användning av resurserna genom effektiv konkurrens och att undanröja begränsningar i marknadstillträde annat än om det råder frekvensbrist. Telekommunikation definieras som överföring av ljud, text, bilder eller annan data med hjälp av ljus, radiosignaler eller andra elektromagnetiska signaler i ett kommunikationssystem för överföring av signaler. Telekommunikationsregleringen omfattar även överföring av radio/TV-utsändningssignaler.

Radio/TV-sektorn regleras i *Lov om kringkasting* från år 1992. Radio/TV-regleringen innehåller bl.a. reglering om marknadstillträde, innehåll och vidareändning. Radio/TV-utsändning definieras som utsändning av tal, musik, bilder och liknande med radiovågor eller övertråd, avsedd att tas emot direkt av allmänheten. Tele- och datatjänster omfattas inte av bestämmelserna i *lov om kringkasting*.

Gränsdragningen mellan telekommunikation och radio/TV-utsändning är oklar och den norska konvergensutredningen (se nedan) studerar hur en ändamålsenlig gränsdragning kan göras. Utgångspunkten för definitionen av radio/TV-utsändning är att sändningen skall vara avsedd att tas emot av allmänheten. *Teleloven* och *kringkastingsloven* gör ömsesidiga undantag från varandras tillämpningsområden.

Yttrandefriheten i Norge är i huvudsak grundlagsskyddad vad gäller tryckt skrift. Det finns emellertid även ett skydd för s.k. uppriktiga yttranden. Detta skydd omfattar alla former av yttranden, dvs. även i radio och TV eller i elektroniska medier. *Justis- og politidepartementet* tillsatte år 1996 en yttrandefrihetskommision med uppdrag att se över skyddet för yttrandefriheten i Norge och att överväga en utvidgning av grundlagsskyddet för yttrandefrihet till andra medier än tryckt skrift. Kommissionen skall avge sin rapport under år 1999.

Post- og teletilsynet fastställer en frekvensplan för televerksamhet och tilldelar frekvenser inom ramen för faktisk och planlagd användning av frekvenser. På radio- och TV-området krävs en koncession från Kulturdepartementet för att få tillgång till frekvenser för att sända radio- och TV.

Myndigheter

Samferdseldepartementet har huvudansvaret för regleringen på telekommunikationsområdet. Det norska *Post och Teletilsynet* administrerar telekommunikationsregleringen.

Kulturdepartementet har huvudansvaret för regleringen på radio/TV-området samt beviljande av sändningstillstånd. *Statens medieförvaltning* är tillämpningsorgan när det gäller *kringkastingsloven*.

Konvergens

Den norska regeringen tillsatte i februari 1998 en utredning om konvergens. Utredningen har i uppgift att studera vilka krav som utvecklingen av konvergens av teknik och infrastruktur ställer på gällande tele- och radio/TV-lagstiftning. Vidare skall den utreda de elektroniska informationstjänsternas utveckling och i vilken mån en oförändrad lagstiftning på tele- och radio/TV-området påverkar denna utveckling. Med detta som utgångspunkt skall utredningen analysera behovet av ändringar av regleringen på berörda områden och presentera förslag till ändringar av lagstiftningen samt bedöma förutsättningarna och konsekvenserna av föreslagna ändringar senast i juni 1999.

De norska myndigheterna har inom ramen för EFTA-samarbetet presenterat en kommentar till kommissionens grönbok om konvergens. I denna kommentar framförs att det på detta stadium, när konvergensutvecklingen fortfarande är osäker, är viktigt att studera konvergensens potentiella inverkan på samhällets kulturella och ekonomiska mål. Debatten måste även fokuseras på tänkbara alternativ för regleringsutvecklingen. Angående de tre alternativ för utveckling av lagstiftningen, som kommissionen presenterar i grönboken, anger EFTA-staterna att modellerna kan vara ett bra diskussionsunderlag, men att de inte skall utesluta andra tänkbara möjligheter.

4.4 Frankrike

Lagstiftning

Telekommunikationer regleras i lagen om post- och telekommunikationer (*Code des Postes et Télécommunications*) från år 1990. Regleringen på telekommunikationsområdet syftar till att avreglera den franska telemarknaden i enlighet med EG-rätten. Telekommunikationer definieras som överföring eller mottagande av symboler, signaler, text,

bilder, ljud eller annan information, via tråd, optisk fiber, radio eller andra elektromagnetiska sätt.

Publik kommunikation regleras i lagen om pressfrihet (*Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de presse*) och lagen om kommunikationsfrihet (*Loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication*). Publik kommunikation definieras i den senare lagen som all överföring till allmänheten eller vissa delar av allmänheten, över telekommunikationsnät, av tecken, alla slags signaler, text, bilder, ljud eller meddelanden som inte utgör privat korrespondens. Privat korrespondens har av premiärministern definierats som meddelanden som uttryckligen är avsedda för mottagande av en eller flera bestämda och identifierbara antingen fysiska eller juridiska personer.

Definitionen av publik korrespondens är extensiv, vilket innebär att inte endast radio och TV, utan även tjänster som är tillgängliga på t.ex. Minitel eller Internet omfattas av definitionen. Definitionerna av publik och privat korrespondens tar sin utgångspunkt i aktivitetens karaktär. Definitionerna har tillämpats under lång tid på Miniteltjänster, där viss interaktivitet förekommer och förväntas således inte sättas ur spel på grund av konvergensen.

Yttrandefriheten i audiovisuella medier regleras i lagen om kommunikationsfrihet. Konvergensen förväntas inte förorsaka problem i samband med dess tillämpning eftersom definitionerna kommer att kunna tillämpas ändamålsenligt även framgent.

Frekvenser för telekommunikationstjänster tilldelas av tillsynsmyndigheten för telekommunikationer (*L'Autorité de Régulation des Télécommunications, ART*). ART har bl.a. till uppgift att se till att radiospektrumet hanteras på ett framsynt och effektivt sätt och att främja bättre användning av frekvenser. Frekvenser för marksänd TV tilldelas av rådet för audiovisuella frågor (*Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA*) på grundval av det innehåll som kandidaterna föreslår.

Myndigheter

Ministeriet för ekonomi, finans och industri (*Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie*) har huvudansvaret för regleringen av telekommunikation i Frankrike. ART administrerar och genomför telelagstiftningen, handlägger tillståndsförfarandet, tilldelar frekvenser, löser samtrafiktvister etc.

Premiärministern och CSA har huvudansvaret för regleringen av radio- och TV-sektorn. CSA övervakar bl.a. att kanalerna följer sina skyldigheter i samband med utsändning, investeringar och moral, utser direktörerna för de allmänna TV-kanalerna, tilldelar frekvenser och

värnar om mångfalden. På regional nivå finns myndigheter som handlägger frågor om tillståndsgivning för audiovisuella nät.

Konvergens

Debatten kring konvergensfenomenet väcktes i Frankrike i samband med att kommissionen publicerade sin grönbok om konvergens. Det pågår arbete som är relaterat till konvergens, men det finns t.ex. ingen särskild konvergensutredning.

Regeringen har under år 1998 föreslagit ändringar i lagen om kommunikationsfrihet. Ändringarna innebär att regleringen till viss del anpassas till konvergens. Bl.a. harmoniseras de regler som är tillämpliga på telenät respektive kabelnät och reglerna som är tillämpliga på kanaler utsända via satellit respektive kabel.

Regeringen har under år 1998 publicerat en handlingsplan för Frankrikes deltagande i informationssamhället. I dokumentet anges att inga omfattande förändringar av det franska regelverket är nödvändiga, men att vissa justeringar kan bli aktuella. Regeringen har givit i uppdrag åt *Le Conseil d'Etat* (kommitté med uppgift att ge råd till regeringen och regeringsrätten) att utforma förslag till reglering av personuppgifter, elektroniska transaktioner, upphovsrätt och skadligt innehåll samt förslag till anpassning av lagstiftningen till konvergens. *Le Conseil d'Etat* påpekar avseende anpassning av lagstiftningen till konvergens att konvergens inte påverkar definitionerna och gränsdragningen mellan publik och privat korrespondens. Regleringen bör emellertid anpassas till den tekniska konvergens, t.ex. bör liknande tjänster falla under samma regelverk. För de nya tjänster som utvecklas bör ett tillämpligt regelverk fastställas, t.ex. bör Internettelefonier regleras enligt telekommunikationslagen när den håller samma kvalitet som traditionell telefoni.

Frankrike planerar inte att inrätta en gemensam myndighet för telekommunikations- respektive radio/TV-sektorn. Däremot sker en specialisering inom de befintliga myndigheterna för infrastrukturrelaterade respektive innehållsrelaterade frågor, vilket innebär en viss anpassning till konvergens.

I sitt svar på grönboken anger de franska myndigheterna att lagstiftaren bör anpassa det nu gällande regelverket successivt för att skapa en åtskillnad mellan infrastruktur och innehåll. Infrastruktur kan framgent komma att regleras enligt kommissionens alternativ 3, dvs. samma regler för alla former av infrastruktur. Innehåll kan emellertid inte regleras lika inom alla sektorer eftersom meddelandets karaktär varierar. I stället skall det ställas ett minimum av krav på all publik

kommunikation, ett minimum av krav på privat telekommunikation, och det skall finnas specifika regler för olika verksamheter.

4.5 Italien

Lagstiftning

Den övergripande italienska regleringen på telekommunikations- och radio/TV-området återfinns i lag nr 294/97 från juli 1997. I denna lagen, som behandlas närmare under rubriken konvergens nedan, görs inte åtskillnad mellan telekommunikationer och radio/TV utan istället mellan infrastruktur och nät respektive tjänster och produkter. Utöver denna lag finns kompletterande lagstiftning och föreskrifter som bl.a. genomför EG-direktiven på telekommunikations- och radio/TV-området. Myndigheter

Det övergripande ansvaret för reglering på telekommunikations- respektive radio/TV-området har det italienska kommunikationsministeriet (*Ministero delle Comunicazioni*). För administrationen av telekommunikations- samt radio/TV- regleringen svarar kommunikationsmyndigheten (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*) som inrättades genom lag nr. 249/97 (se nedan).

Konvergens

Konvergensfrågorna har i Italien uppmärksammats i samband med utarbetande och antagande av den nya lagen nr 249/97 från juli 1997. Lagen reglerar hela kommunikationssektorn, dvs. såväl telekommunikationer, radio/TV-utsändningar som multimedietjänster. För att möjliggöra flexibilitet vid teknisk utveckling och konvergensutveckling är lagen övergripande till sin karaktär och fastställer endast principerna för regelsystemet. Den nya lagen inrättar en gemensam myndighet för telekommunikations- samt radio/TV-sektorerna. I övrigt innehåller lagen bl.a. regler om genomförande av avregleringen av telekommunikationsmarknaden i enlighet med EG:s regler på området, regler som möjliggör för företag att vara verksamma inom alla sektorer, regler för att underlätta marknadstillträde inom telekommunikationssektorn, regler om public service, regler om mediekoncentration, regler om innehåll i utsändningar m.m.

Lagen instiftar som nämnts ovan, den nya kommunikationsmyndigheten *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, som är gemensam för telekommunikations- samt radio/TV-sektorerna. Myndigheten består av en ordförande, två kommissioner (en för infrastruktur och nät

och en för tjänster och produkter) och ett gemensamt råd. Varje kommission består av fyra kommissionärer och en ordförande som är gemensam för båda kommissionerna. Överordnat de två kommissionerna finns ett gemensamt råd som består av ordföranden och kommissionärerna.

Kommissionen för infrastruktur och nät har bl.a. i uppgift att upprätta förslag till frekvensallokering och att vidta åtgärder för att garantera en säker användning av frekvenser. Den skall även fastställa standarder för avkodare i enlighet med EG-rätten. Beträffande samtrafik och tillgång till nät har kommissionen befogenheter bl.a. att lösa tvister mellan operatörer. Vidare har den i uppgift att bestämma omfattningen av samhällsomfattande tjänster.

Kommissionen för tjänster och produkter skall se till att de operatörer som tillhandahåller tjänster gör det i enlighet med gällande bestämmelser. Den skall utfärda direktiv med krav på tjänsternas kvalitet. När det gäller innehåll skall kommissionen utfärda reglering avseende reklam och teleförsäljning och se till att regleringen med syfte att skydda minderåriga och reglerna om propaganda, marknadsföring och politisk information efterlevs. Den skall även föreslå former för koncessioner för radio- och TV-tjänster och övervaka att de efterföljs.

Rådet har bl.a. i uppgift att ge råd till regeringen om vilka åtgärder som är lämpliga när det gäller teknikutveckling och att främja forskning och studier på området för teknisk utveckling, kommunikation och multimedietjänster. Det skall vidare garantera tillgång till kommunikation och infrastruktur, bl.a. genom att utfärda särskild reglering på dessa områden. Rådet skall dessutom lägga förslag på reglering för koncessioner för radio- och TV-tjänster.

I lagen finns även materiella bestämmelser som reglerar förbud mot dominerade ställning på marknaden för radio- eller TV-utsändning, televisionsutsändningar, nät och teletjänster samt samtrafik, tillträdesfrågor och samhällsomfattande tjänster.

Det italienska kommunikationsministeriet kommer att fortsätta sitt arbete med anpassning av regelverket till konvergens genom att utreda de problem som uppstår i samband med konvergensutvecklingen. Detta arbete kommer i första hand att behandla konvergensens effekter för små och medelstora företag, för innehållsindustrin och för konsumenterna.

4.6 Nederländerna

Lagstiftning

Telekommunikationer regleras i telekommunikationslagen (*Telecommunicatiewet*) från år 1998. Lagen kompletterar avregleringen av den nederländska telemarknaden i enlighet med den EG-rättsliga regleringen på området och syftar till att skapa regler för att garantera en sammanhängande infrastruktur och främja riktig konkurrens. Telekommunikationslagen reglerar även nätverk för utsändning av radio och TV. Telekommunikationer definieras i lagen som överföring, utsändning och mottagning av signaler i alla former, via kabel, radiovågor, optiskt eller andra elektromagnetiska sätt.

Radio/TV regleras i medielagen (*Mediawet*) från år 1987. I samband med att lagen ändrades år 1997, avreglerades den nederländska mediesektorn. Genom den nya telekommunikationslagen infördes även vissa ändringar i medielagen. Radio/TV-utsändning definieras i förslaget till telelag som en elektronisk medietjänst som avser tillhandahållande och utsändning av televisions- respektive radioprogram. Med program avses en elektronisk produkt som består av bilder och ljud som är avsedd för utsändning och mottagning av allmänheten eller delar av den med undantag för datatjänster, tjänster som endast är tillgängliga efter individuell begäran och andra interaktiva tjänster. Medielagen kompletteras av ett mediebeslut från år 1987 (*Mediabeluit*).

Utgångspunkten för gränsdragningen mellan telekommunikationer och radio- och TV-utsändning är att en tjänst för att betraktas som en radio- och TV-utsändning skall vara avsedd för mottagning av allmänheten. Från radio- och TV-utsändning undantas t.ex. uttryckligen tjänster som tillhandahålls på individuell begäran och tjänster som är interaktiva.

Den nederländska grundlagen kan komma att behöva ändras på grund av konvergensutvecklingen eftersom dess bestämmelser inte är teknikneutrala. Artikel 13 i den nederländska grundlagen anger t.ex. att ett brev är konfidentiellt utom i de fall där undantag anges i lag eller praxis. Detsamma gäller för telefoni och telegrafi. I mars 1998 presenterades ett förslag till ändring av grundlagen som innebär att artikel 13 skall gälla även för nya kommunikationsformer. Även artikel 10 i den nederländska grundlagen, som reglerar skydd för den personliga integriteten, kan komma att innebära problem i samband med den tekniska utvecklingen. För närvarande studeras frågan av en professor vid universitetet i Amsterdam i ett forskningsprojekt som förväntas pågå till september 1999.

Ministeriet för transport, offentligt arbete och vattenförsörjning (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat*) har i uppgift att fastställa en

frekvensplan och tilldela frekvenser. På radio/TV-området finns särskilda bestämmelser för frekvenstilldelning, t.ex. måste det finnas tillstånd för rikstäckande sändning. Om inga särskilda bestämmelser gäller, tilldelas tillstånd enligt principen *first come, first served*, med konkurrerande bud eller genom auktionering. Vilken procedur som skall användas bestäms av ministeriet för transport, offentligt arbete och vattenförsörjning och ministeriet för utbildning, kultur och vetenskap (*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*).

Myndigheter

Ministeriet för transport, offentligt arbete och vattenförsörjning antar och genomför teleregleringen. Genom den nya telekommunikationslagen inrättas en tillsynsmyndighet för telekommunikationssektorn (*Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*) som skall utöva tillsyn över lagens efterlevnad, lösa samtrafiktvister m.m.

Ministeriet för utbildning, kultur och vetenskap ansvarar för regleringen av allmän och privat radio/TV-utsändning. År 1997 instiftades den nederländska kommittén för medier (*Commissariaat voor de Media*). Kommittén har ansvaret för att medielagen genomförs och efterföljs. Tillsynen är koncentrerad till frågor om utsändningstillstånd och innehållsrelaterade frågor såsom reklam, programutbud m.m.

Konvergens

Den nederländska regeringen meddelade i september 1998 att den skall utreda konvergensens konsekvenser för lagstiftningen, samhället och kulturen. En av de frågor som skall utredas är i vilken mån nuvarande lagar och regler måste anpassas till nya informationstjänster såsom multimedia och Internet. Utredningen görs i ett samarbete mellan ministeriet för ekonomiska frågor (*Ministerie van Economische Zaken*), ministeriet för utbildning, kultur och vetenskap; justitieministeriet (*Ministerie van Justitie*), ministeriet för inrikesfrågor (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) och ministeriet för transport, offentligt arbete och vattenförsörjning.

Den nederländska regeringen har genomfört en studie om lagstiftning för de ”elektroniska motorvägarna”. Studien innehåller en analys av problemen med regleringen av de berörda områdena och den nederländska regeringens målsättning för reglering avseende informations- och kommunikationsmarknaderna. I studien dras bl.a. slutsatsen att gällande reglering i princip är tillämplig på de ”elektroniska motorvägarna”.

I sitt svar på kommissionens grönbok om konvergens skriver den nederländska regeringen att den föredrar kommissionens första alternativ till utveckling av lagstiftningen. Det kan dock även i vissa fall vara aktuellt att tillämpa alternativ två (t.ex. avseende den nederländska konstitutionen). Regeringen utesluter inte heller att det tredje alternativet kan bli aktuellt längre fram dvs. att en indelning görs mellan infrastruktur, förmedling av data och innehåll. Regeringen anmärker att hänsyn måste tas till den nederländska konstitutionen med skydd för yttrandefrihet och respekt för integritet och konfidentiell kommunikation. Regeringen framför även att den anser att den nederländska regleringen genom den nyligen antagna telekommunikationslagen och den nyligen ändrade medielagen till viss del är anpassad till konvergensutvecklingen.

4.7 Storbritannien

Lagstiftning

Telekommunikationer regleras i den brittiska telekommunikationslagen (*Telecommunications Act*) från år 1984. Lagen innehåller ett system för allmänna och särskilda auktorisationer för tillhandahållande av telekommunikationstjänster. En telekommunikationstjänst definieras som:

- en tjänst som består i överföring via telekommunikationssystem av tal, musik och andra ljud; visuella bilder; signaler för överföring (mellan personer, mellan saker [things] eller mellan personer och saker) i alla former, annat än i form av ljud eller visuella bilder; eller signaler som tjänar till igångsättande eller kontroll av maskiner eller apparatur
- en nummerupplysningstjänst
- en tjänst som består i installation, underhåll, inställning, reparation, ändring, flyttning, avlägsnande eller ersättning av apparatur som är ansluten eller skall anslutas till ett telekommunikationssystem.

Radio/TV-verksamhet regleras i radio- och TV-lagarna (*Broadcasting Acts*) från år 1990 och år 1996. Radio/TV-utsändning definieras inte i lagstiftningen, men televisionsprogramtjänst definieras som en tjänst som består i utsändning av televisionsprogram för allmän mottagning i eller i alla områden i Storbritannien inklusive inrikes satellittjänster.

Gränsdragningen mellan telekommunikationer och radio/TV-utsändning är inte helt klar bl.a. eftersom det inte finns en definition av begreppet radio/TV-utsändning. Med en televisionsprogramtjänst avses ett televisionsprogram som sänds ut för allmän mottagning. En gränsdragning för vad som avses med allmän mottagning i detta sammanhang görs mellan tjänster som sänds i marknätet eller via satellit och tjänster

som sänds via kabel. Exempelvis VOD som sänds via satellit regleras av *Independent Television Commission (ITC)* till skillnad från VOD som sänds ut via kabel. Kommunikation som sker från punkt till punkt och har ett övervägande inslag av privat korrespondens, t.ex. videokonferenser, betraktas inte heller som en televisionsprogramtjänst, utan som telekommunikation. Text-TV anses inte bestå av rörliga bilder och betraktas därför inte som en televisionsprogramtjänst. Gränsdragningsproblemen har aktualiserats i samband med att företaget *British Interactive Broadcasting (BIB)* skall lansera sina tjänster där traditionell radio/TV-utsändning blandas med interaktiva tjänster och privat korrespondens. Eftersom BIB avser att tillhandahålla tjänster via satellit har ITC beviljat licens och följaktligen även reglerat dessa tjänster.

Yttrandefriheten är inte skyddad i grundlag i Storbritannien. Istället anses det föreligga en presumtion för att yttrandefriheten skyddas om den inte är begränsad i lag. Det torde inte uppstå några särskilda tillämpningsproblem på grund av konvergensutvecklingen.

Planering och administration av frekvensspektrumet sköts av *Radiocommunications Agency* i enlighet med *Wireless Telegraphy Act* från år 1949 och år 1998. Sedan år 1998 tillåts prissättning av spektrum i form av administrativa avgifter eller auktionering för att ge ekonomiska incitament att utnyttja frekvenserna mer effektivt. Frekvenstilldelningen skall balansera behovet av kommersiell och icke-kommersiell användning och garantera tillgång till frekvenser för försvar, nationell säkerhet och räddningstjänster samt klara de nya förutsättningar som teknisk utveckling och förändringar på marknaden medför.

På radio- och TV-området allokeras frekvenserna genom licensiering. De licensierande myndigheterna skall garantera att ett brett utbud av tjänster är tillgängligt, att det råder konkurrens avseende tillhandahållande av tjänster samt att tjänster håller hög kvalitet och erbjuder ett utbud som tillgodoser olika intressen.

Myndigheter

Handels- och industriministeriet (*Department of Trade and Industry*) har huvudansvaret för regleringen av telekommunikationsmarknaden. Den brittiska tillsynsmyndigheten på teleområdet *Office of Telecommunications (OFTEL)* arbetar med administration och tillsyn av telekommunikationsregleringen.

Ministeriet för kultur, medier och sport (*Department of Culture, Media and Sports*) har huvudansvaret för radio/TV-regleringen. ITC reglerar kommersiella televisionstjänster främst genom licensieringsvillkor och regler om programinnehåll, reklam och sponsorer samt tekniskt utförande. Radiotjänster regleras av en särskild myndighet för radioverksamhet *Radio Authority*. OFTEL har vissa befogenheter även inom radio- och TV-sektorn eftersom den beviljar licenser för utsändningssystem.

Konvergens

I Storbritannien infördes redan år 1991 en till viss del konvergensanpassad reglering genom ändring av den brittiska telekommunikationslagen för att tillåta kabel-TV-bolag att tillhandahålla telekommunikationstjänster över sina nät. Syftet med ändringarna var att ytterligare öka konkurrensen på telekommunikationsmarknaden, i synnerhet marknaden för infrastruktur. British Telecom förbjöds emellertid att tillhandahålla radio/TV-tjänster.

OFTEL uppmärksammade konvergensfenomenet år 1995 genom att utfärda ett konsultationsdokument "*Beyond the Telephone, the Television and the PC*". Dokumentet tog upp till diskussion olika regleringsfrågor som förväntades uppstå i samband med utvecklingen av nya tjänster, men resulterade inte i några särskilda lagstiftningsåtgärder.

Underhuset (*House of Commons*) tillsatte år 1997 en kommitté för att undersöka audiovisuell kommunikation och regleringen av radio/ TV. Kommittén presenterade sin rapport i maj 1998 och rekommenderar inrättandet av ett gemensamt kommunikationsministerium, en gemensam myndighet samt ett gemensamt regelverk för radio-, TV-, televerksamhet och infrastruktur. OFTEL har, som svar på kommitténs arbete, utfärdat ytterligare två dokument med temat "*Beyond the Telephone, the Television and the PC*". I det andra dokumentet anges vissa mål med lagstiftningen. I det tredje dokumentet finns mer konkreta förslag till utveckling för lagstiftningen.

I juli 1998 publicerade ministeriet för kultur, medier och sport i samarbete med handels- och industriministeriet en grönbok om konvergens "*Regulating Communications: Approaching Convergence in*

the Information Age". I grönboken analyseras den inverkan den digitala konvergensen kan väntas få för regelverken för radio/TV och telekommunikationer. Grönboken var föremål för en allmän konsultationsprocess under hösten 1998 och kommer att resultera i eventuella förslag till ny eller ändrad lagstiftning under år 1999. I grönboken avråder ministerierna från att på ett tidigt stadium radikalt ändra regleringen eller instifta en gemensam myndighet för de konvergerande områdena eftersom det är svårt att förutse konvergensutvecklingen. Ministerierna anser istället att det är viktigt att ge klara riktlinjer för en gradvis anpassning av lagstiftningen. Konvergensen medför även att myndigheterna kommer att vara tvungna att samarbeta i allt större utsträckning. En rapport som innehåller en sammanställning av remissvaren samt en diskussion kring övergången från analoga till digitala sändningar och en översyn över tillståndsgivning på telekommunikationsområdet publiceras i slutet av april 1999.

Två mer konkreta åtgärder har vidtagits i Storbritannien på områden som står i nära samband med konvergens. Regleringen av villkorad tillgång omfattar alla typer av digitala tjänster, dvs. inte endast digital-TV utan även digital radio, digital datautsändning, icke utsända informationstjänster och icke utsända interaktiva tjänster. Vidare har ITC utfärdat en uppförandekod för elektroniska programguider i vilken den uttalar hur den kan förväntas tillämpa konkurrensreglerna på elektroniska programguider. För att hindra dominerande aktörer på marknaden att missbruka sin ställning, anger ITC bl.a. att aktörerna skall ge tillträde till sin elektroniska programguide på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor.

I sitt svar på kommissionens grönbok anger de brittiska myndigheterna angående alternativen till fortsatt utveckling av lagstiftningen att det måste vara upp till de enskilda medlemsstaterna att välja inriktning för lagstiftningens utveckling eftersom de åtgärder som behövs i hög grad är beroende av regleringen och situationen på marknaden i det enskilda landet. En successiv utvecklingen av lagstiftningen förespråkas i stället för omvälvande förändringar. Följaktligen bör det existerande regelverket anpassas för att kunna hantera förändrade förutsättningar och nya tjänster.

4.8 Tyskland

Lagstiftning

Telekommunikation regleras på federal nivå i den tyska telekommunikationslagen från år 1996 (*Telekommunikations-Gesetz*). Telekommunikationstjänster definieras som kommersiellt tillhandahållande av telekommunikationer inklusive överföringstrådar erbjudna till tredje man. Tjänsterna måste inte erbjudas till allmänheten.

Utsändning av radio/TV regleras på förbundsstatsnivå. Förbundsländerna har träffat en övergripande överenskommelse om radio och TV år 1991 (*Rundfunkstaatsvertrag*). I överenskommelsen definieras radio/TV som tillhandahållande och utsändning till allmänheten av presentationer av alla typer av tal, ljud och bild genom elektroniska svängningar utan förbindande tråd eller längs eller med hjälp av en ledare. Definitionen inbegriper även kodade program och program som tillhandahålls mot betalning. Överenskommelsen kompletteras av ytterligare mediereglering i de enskilda förbundsländerna. De frågor som rör själva utsändningen ligger under federal kompetens, t.ex. tillståndsgivning för infrastruktur. Även frekvenstillstånd tilldelas av federala myndigheter. De frågor som rör användningen av frekvenserna regleras emellertid i överenskommelsen och medieregleringen inom de olika förbundsländerna.

Nya typer av informations- och kommunikationstjänster (teletjänster) regleras åtskilt från den traditionella telekommunikations- samt radio/TV-regleringen i den federala informations- och kommunikationslagen från år 1997 (teletjänstlagen) (*Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz*). Med teletjänster förstås elektromagnetiska informations- och kommunikationstjänster som tillhandahålls för individuellt bruk över telenät, inklusive telebank, telemedicintjänster, individuella informationserbudanden, sökmotorer för Internet, telespel och interaktiv telehandel. (Se vidare nedan)

Medietjänster, dvs. nya tjänster på Internetområdet som riktar sig till allmänheten och har ett huvudsakligt inslag av radio/TV-utsändning (ej interaktiva), exempelvis NVOD, nyheter online, teleshopping och elektronisk press regleras i en överenskommelse mellan förbundsländerna (*Mediendienste-Staatsvertrag*). (Se vidare nedan.)

Gränsdragningen mellan telekommunikationstjänster och radio/TV-tjänster görs genom att tjänster som riktar sig till allmänheten betraktas som radio/TV-tjänster. Gränsdragningen mellan teletjänster och medietjänster utgår i huvudsak från samma kriterium som traditionella telekommunikations- och medietjänster, dvs. att en medietjänst riktar sig till allmänheten.

Den generella rätten till yttrandefrihet regleras i artikel 5 i den tyska grundlagen enligt vilken var och en har rätt att fritt uttrycka och sprida sin uppfattning genom tal, skrift och bilder samt att fritt informera sig genom allmänt tillgängliga källor. Vidare är pressfriheten och friheten att rapportera genom radio eller rörliga bilder garanterad och censur inte tillåten. Bestämmelsen omfattar även nya medier, men det finns inget särskilt skydd för yttrandefrihet i nya medier. Konvergensen förväntas inte medföra ett behov att ändra grundlagen.

Telekommunikationslagen från år 1996 reglerar frekvensernas användning på telekommunikationsområdet. Den nationella tillsynsmyndigheten kan upprätta en plan för användning av frekvenser. Frekvenser tilldelas mot en administrativ avgift om tillräckliga frekvenser är tillgängliga enligt frekvenstabellen. Om det däremot är brist på frekvenser, tilldelas frekvenserna efter ett allmänt anbudsförfarande där aspekter som effektivt utnyttjande av frekvenserna och konkurrensneutralitet beaktas.

Avseende televisionsutsändningar föreskriver överenskommelsen att förbundsländerna är ansvariga för tilldelning av televisionstjänstlicenser för tillgängliga frekvenser. Tillsynsmyndigheten är ansvarig för frekvenstilldelning. Överenskommelsen och medielagarna i förbundsländerna föreskriver vad frekvenserna skall användas till.

Myndigheter

I Tyskland är gränsdragningen mellan telekommunikations- respektive radio/TV-tjänster av stor betydelse inte enbart för att tjänsterna regleras av olika regelverk, utan även eftersom telekommunikations- och tele-tjänster faller under federala myndigheters kompetens, medan radio/TV-samt medietjänster faller under förbundsländernas kompetens.

Reglerande myndighet för telekommunikationer är det federala departementet för post och telekommunikation (*Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie*). Vissa av de reglerande uppgifterna har överlåtit till tillsynsmyndigheten för telekommunikationer (*Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*). Tekniska frågor hanteras av verket för post och telekommunikationer.

Förbundsländerna har befogenhet att reglera radio/TV-sektorn för frågor om organisation och finansiering av allmän radio/TV, licensiering av privata TV-utsändare och reglering av programinnehåll. Den federala lagstiftaren har däremot ansvar för tilldelning och övervakning av frekvenser för radio/TV-utsändningar. Frågor rörande användning av frekvenser regleras emellertid, som angivits ovan, av förbundsländerna.

Konvergens

Som nämnts ovan, regleras nya former av teletjänster och medietjänster separat från traditionella telekommunikations- och radio/TV-tjänster i teletjänstlagen respektive medietjänstlagen. Båda lagarna antogs i augusti 1997 och är utformade på ett likartat sätt. I det följande redogörs översiktligt för lagarnas innehåll.

Det finns inget krav i dessa lagar på licensiering eller registrering för tillhandahållande av tele- eller medietjänster. Avseende tjänsternas innehåll, ändrar teletjänstlagen de straffrättsliga bestämmelserna för att de skall kunna tillämpas även på nya medier. Otillåtet innehåll i de nya medierna är material som uppmanar till krig eller folkmord, förskönar våld, är pornografiskt, eller påverkar minderåriga. Internettjänstetillhandahållare är endast ansvariga för information som de har producerat själva. Tjänstetillhandahållare kan även vara skyldiga att ta bort illegalt material om de är medvetna om att det finns och om det är tekniskt möjligt. Beträffande skydd för minderåriga, måste de som tillhandahåller tjänster på beställning, se till att det är möjligt att blockera innehåll som kan vara skadligt för minderåriga. Det finns även regler om dataskydd och integritetsskydd. För medietjänster tillämpas även vissa generella presslagar.

Teletjänstlagen och överenskommelsen om medietjänster ses över under år 1999. Då kommer bl.a. frågan om hur gränsdragningen mellan teletjänster och medietjänster skall göras att studeras.

I sitt svar på grönboken anför den tyska regeringen att den ser positivt på konvergensen eftersom den bland annat medför förbättrade villkor för användarna och utsikter till nya arbetstillfällen. Den tyska regeringen anser att de allmänna konkurrensreglerna är tillräckliga för att reglera konkurrensen på marknaden, men att viss sektorspecifik reglering behövs på telekommunikations- och medieområdet. Efterhand som konkurrensen på marknaden för telekommunikation stärks kan regleringen minska. De betonar att reglering bara skall tillgripas när det är nödvändigt. Beträffande kommissionens alternativ till utveckling av lagstiftningen har Tyskland använt det första alternativet när det gäller den straffrättsliga reglering för de nya tjänsterna. Det andra alternativet har använts i de två lagarna för nya medier när det gäller ansvar för innehåll. Den tyska regeringen anser inte att alternativ tre bör användas för tillfället.

4.9 Kanada

Lagstiftning

Telekommunikationer regleras i telekommunikationslagen (*Telecommunications Act*) från år 1993. Ett av huvudsyftena med telekommunikationslagen är att främja konkurrensen på den kanadensiska telekommunikationsmarknaden. Med telekommunikation förstås i lagens mening utsändning, vidareutskickning eller mottagning av information via tråd, kabel, radio, optiskt eller annat elektromagnetiskt system eller via annat liknande tekniskt system. Lagen är inte tillämplig på radio/TV-utsändning.

Radio/TV-verksamhet regleras i radio- och TV-lagen (*Broadcasting Act*) från år 1991. Regleringen syftar bl.a. till att främja att ett varierande utbud av radio och TV med hög kvalitet. Radio/TV-utsändning definieras som alla typer av utsändning av program i kodad eller okodad form, via radiovågor eller andra former av telekommunikation för mottagande av allmänheten genom radio- eller TV-apparatur, men omfattar inte någon sådan utsändning som görs endast för utförande eller visning på en allmän plats. Program definieras som ljud eller visuella bilder eller en kombination av ljud och visuella bilder som är avsedd att informera, upplysa eller underhålla, men inkluderar inte visuella bilder, oavsett om de kombineras med ljud eller inte, som till övervägande del består av alfanumerisk skrift.

Beträffande gränsdragningen mellan telekommunikation och radio/TV-tjänst, är det avgörande för om en tjänst klassas som en radio/TV-utsändning att det är en utsändning som kan tas emot av allmänheten genom radio- eller TV-apparatur. Både NVOD och VOD betraktas som radio/TV-tjänster. Även om VOD beställs individuellt anses det alltså vara en tjänst som är avsedd för mottagning av allmänheten. För att betraktas som en radio/TV-utsändning skall det även vara ett program. Från definitionen av program undantas visuella bilder som består till övervägande del av alfanumerisk skrift. Detta innebär att text-TV faller utanför definitionen av radio/TV-utsändning. Gränsdragningen mellan telekommunikation och radio/TV-utsändning görs genom att radio/TV-utsändning uttryckligen undantas från telekommunikationslagens tillämpningsområde.

Yttrandefrihet, inklusive tryckfrihet och yttranden genom andra former av kommunikationsmedier, skyddas i den kanadensiska *Charter of Rights and Freedoms*. Yttrandefriheten i de nya medierna skyddas inte särskilt och inga problem förväntas uppstå i samband med konvergensutvecklingen.

Frekvenser tilldelas i Kanada av industriministeriet (*Industry Canada*) enligt radiolagen (*Radio Act*). Frekvenstilldelningen sker efter

en jämförande värdering. Den aktör som bäst kan förväntas tillgodose förutbestämda intressen tilldelas frekvensen. En avgift utgår för att täcka administrativa kostnader.

Myndigheter

De kanadensiska ministerierna för kulturarv (*Canadian Heritage*) och industri (*Industry Canada*) ansvarar gemensamt för regleringen på telekommunikations- samt radio/TV-området.

Den kanadensiska kommunikationsmyndigheten CRTC är gemensam för både telekommunikations- och radio- och TV-sektorn och ansvarar för genomförandet av telekommunikations- samt radio/ TV-regleringen.

Konvergens

Konvergensfrågorna har uppmärksammats i Kanada sedan år 1994 då CRTC anmodades att undersöka konvergensfenomenet och att hålla allmänna konsultationer på området. Resultatet rapporterades i dokumentet (*Competition and Culture on Canada's Information Highway: Managing the Challenges of Transition*) från år 1995. Därefter publicerade den kanadensiska regeringen under år 1996 en handlingsplan för informationssamhället (*Building the Information Society: Moving Canada into the 21st Century*). Denna handlingsplan syftar till att vägleda CTRC i dess arbete med reglering på området. I dokumentet anges att även om tekniken möjliggör för teleoperatörer och radio/TV-företag att tillhandahålla i princip likartade tjänster, skall distinktionen emellan telekommunikations- och radio/TV-tjänster kvarstå och tjänsterna skall regleras olika. Exempelvis om en teleoperatör tillhandahåller radio/TV-tjänster, så skall dessa tjänster regleras enligt radio/TV-lagen, och om en kabeloperatör tillhandahåller teletjänster, så skall dessa regleras enligt telekommunikationslagen.

Dokumentet behandlar tre områden (infrastruktur, innehåll och konkurrens) och hur regleringen skall utvecklas på dessa områden för att främja konkurrensen.

- På infrastrukturområdet skall regleringen bl.a. medge att det finns konkurrerande kommunikationstjänster. Kabelbolag som tillhandahåller teletjänster måste upplåta sina nät till andra operatörer på samma sätt som krävs av teleoperatörer, men de skall inte behöva tillhandahålla sina nät för att andra företag skall kunna sända radio och TV.

- Innehållsreglering skall omfatta även nya typer av tjänster, dvs. inte endast traditionell radio/TV-utsändning. Vidare skall navigations-system underlätta tillgång till kanadensiska program och vara tillgängliga på franska. Även nya former av utsändningstjänster skall omfattas av industrins riktlinjer om våld, reklam riktat till barn etc.
- Alla telekommunikationsoperatörer som uppfyller de kanadensiska kraven om ägande och kontroll skall kunna beviljas en radio/TV-utsändningslicens. Bell Canada som tidigare inte tillåtit tillhandahålla radio/TV-tjänster, skall nu kunna beviljas en sådan licens. Annan konkurrensfrämjande reglering skall antas, t.ex. förbud mot korssubventionering.

CTRC har successivt fattat beslut som innebär att regleringen har anpassats till konvergens. Radio och TV-lagen reglerar huvudsakligen innehåll, och telekommunikationslagen reglerar infrastruktur, även för radio/TV-utsändningar. Teleoperatörer tillåts ta sig in på marknaden för radio/TV-tjänster, och kabelbolag får ta sig in på telemarknaden. I den mån licens behövs, skall den införskaffas, men i övrigt finns inga hinder för radio-, TV- eller innehållstjänsters förmedling över telefonnätet eller förmedling av teletjänster över kabel-TV-nät. Det finns inget krav på att tjänsterna skall tillhandahållas i ett separat bolag.

I juli 1998 utfärdade den kanadensiska kommunikationsmyndigheten (*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC*) ett dokument som underlag för en konsultation om hur nya medietjänster skall definieras och regleras. En sammanställning av konsultationen kommer att utarbetas under år 1999.

4.10 USA

Lagstiftning

Kommunikationer i en vidare bemärkelse regleras i den amerikanska telekommunikationslagen (*Telecommunications Act*) från år 1996. Innehåll regleras särskilt i kommunikationsanständighetslagen (*Communications Decency Act, CDA*) som ingår som avsnitt V av telekommunikationslagen. Det allmänna syftet med telekommunikationslagen är att främja konkurrensen och minska regleringen för att säkra lägre priser och högre kvalitet på tjänsterna för telekommunikationskonsumenterna och stimulera en snabb utveckling av ny telekommunikationsteknik. Telekommunikationslagen är indelad i sju avsnitt: telekommunikationstjänster, utsändningstjänster, kabeltjänster, regleringsreform, obscenitet och våld (CDA), betydelse för andra lagar och övriga bestämmelser.

Telekommunikationstjänster definieras som tillhandahållande av telekommunikationer mot avgift direkt till allmänheten eller till sådana grupper av användare att de blir tillgängliga för allmänheten, oberoende av använda resurser. Telekommunikationer definieras som överföring mellan eller bland punkter som bestäms av användaren, av information som användaren valt, utan ändring i den form eller det innehåll som sänts eller mottagits. Med utsändningstjänst avses utsändning av radiokommunikationer avsedda för mottagning av allmänheten, direkt eller genom förmedling via återutsändningsstationer. Kabeltjänst definieras som envägsöverföring till abonnenter av videoprogram eller andra programtjänster och i förekommande fall, nödvändig interaktion från abonnenterna för val eller användning av sådana videoprogram eller andra programtjänster. Videoprogram definieras som program som tillhandahålls av eller kan anses jämförbara med program som tillhandahålls av ett TV-programföretag. Konvergensen medför problem vid gränsdragningen mellan dessa olika tjänster, särskilt när det gäller Internet, se nedan.

Den amerikanska konstitutionens första tillägg (*First Amendment*) skyddar yttrandefriheten bl.a. genom att yttrande- och tryckfriheten inte får inskränkas genom lag. Det finns emellertid sådana inskränkningar för radio och TV där yttrandefriheten bl.a. begränsas genom ett förbud mot oanständigt språkbruk. Det görs här en skillnad mellan vanlig radio- och TV-utsändning som når en större publik och sändningar via t.ex. kabel-TV där ett abonnemang krävs. Skyddet för yttrandefriheten i telefonsamtal är starkt och det finns endast begränsningar vad avser obscena telefonsamtal och telefonförsäljning.

I CDA finns regler för att komma till rätta med obscen och våldsam innehåll som förmedlas över telekommunikationsnät. Enligt CDA förbjuds förmedling av obscena bilder och ord som har till syfte att ofreda, utnyttja, hota eller förfölja en annan person. Även förmedling av anstötlig kommunikation till personer under 18 år är förbjuden. Kabel-TV-operatörer åläggs t.ex. att koda och blockera vissa tjänster, och TV-apparater skall förses med särskild utrustning så att konsumenten kan stoppa vissa program. Det skall även utvecklas ett system för klassificering av TV-program. Lagen är tillämplig på nya medier och tjänster, t.ex. interaktiva datatjänster.

Frågan om de begränsningar i yttrandefriheten som CDA medför står i strid med yttrandefrihetsbestämmelserna i det första tillägget har prövats i domstol. Den högsta domstolen i USA har beslutat att även Internet som medium skall ha det högsta skyddet enligt konstitutionen, dvs. inte likställas med radio- och TV-utsändning där begränsningar i yttrandefriheten tillåts. Detta har fått till följd att vissa delar av CDA har ogiltigförklarats.

Myndigheter

Den amerikanska kommunikationsmyndigheten (*Federal Communications Commission, FCC*) reglerar mellanstatlig och internationell kommunikation via radio, TV, tråd, satellit och kabel. FCC har i uppgift att främja konkurrensen på kommunikationsmarknaden samt att främja mål som ligger i det allmännas intresse. FCC har även huvudansvaret för att tilldela frekvenser både för telekommunikation och radio/TV-utsändning. FCC ansvarar direkt under kongressen. På telekommunikationsområdet delas kompetensen att reglera mellan federal nivå och staterna. *Public Utility Commission* utfärdar i varje enskild stat regler för genomförande av telekommunikationslagen.

Den nationella informationsmyndigheten för telekommunikation (*National Telecommunications Information Authority, NTIA*) är presidentens rådgivare för telekommunikations- och informationspolitik. Dessutom handläggs spektrumfrågor vid NTIA.

Konvergens

Ett av de huvudsakliga syftena bakom införandet av år 1996 års telekommunikationslag var att främja konvergensutvecklingen. Åtskillnader inom lagstiftningen mellan olika former av kommunikation ansågs inte längre motiverad. Genom att undanröja skillnaderna mellan de traditionella sektorerna skulle tillträde till marknaden förenklas och konkurrensen öka. En marknad utsatt för full konkurrens skulle leda till den eftersträlvade utvecklingen av marknaden.

Konvergensfrågor i USA fokuseras till stor del på reglering av Internet. Det råder oenighet i USA om telekommunikationsregler är tillämpliga på Internet. FCC utfärdade i mars 1997 ett arbetsdokument i frågan (*Digital Tornado: The Internet and Telecommunications Policy*). Dokumentet behandlar utvecklingen av Internet och dess reglering. Sammanfattningsvis föreslås att de områden där reglering av Internettjänster inte är lämplig skall identifieras och lämnas oreglerade och att Internetrelaterade verksamheter inte automatiskt skall vara föremål för de traditionella tjänsternas regler. Även den reglering som omfattar traditionella tjänster bör ses över för att bedöma om den behöver ändras med anledning av uppkomsten av nya tjänster.

I september 1998 publicerade FCC ett dokument om tillhandahållande av Internet över kabel (*Internet Over Cable: Defining the Future in Terms of the Past*). I dokumentet konstateras att tillhandahållande av Internet regleras olika beroende på det sätt på vilket Internet tillhandahålls. Dokumentet skall ligga till grund för en debatt om

hur regleringen bör utformas eller tillämpas för att undanröja dessa skillnader.

4.11 Australien

Lagstiftning

Reglering av den australiensiska telekommunikationsmarknaden återfinns i telekommunikationslagen (*Telecommunications Act*) från år 1997. Lagen införde fri konkurrens på den australiensiska telemarknaden från den 1 juli 1997. Syftet med telekommunikationslagen är att tillhandahålla ett regelverk som främjar användarnas intressen på lång sikt och den australiensiska telekommunikationsindustrins konkurrenskraft. Telekommunikation definieras som överföring av kommunikation via riktad och/eller icke riktad elektromagnetisk energi.

Innehåll i radio/TV-utsändningar regleras i radio- och TV-tjänstlagen (*Broadcasting Services Act*) från år 1992. Lagen syftar till att främja ett varierat, nyskapande och kvalitativt utbud som innehåller program som speglar bl.a. australiensisk identitet och kulturell mångfald. Lagen främjar även utvecklingen av en radio- och TV-industri som svarar mot publikens behov, respekterar samhällets värderingar och prioriterar skydd för minderåriga från skadligt innehåll. Radio/TV-tjänst definieras i lagen som en tjänst som levererar televisions- eller radioprogram till personer som har utrustning anpassad för att ta emot tjänsten, oberoende av om förmedlingen sker via radiofrekvensspektrum, kabel, optisk fiber, satellit eller på annat sätt eller via en kombination av dessa förmedlingssätt, men inkluderar inte: en tjänst (inklusive teletexttjänst) som inte tillhandahåller annat än data, eller annat än text (med eller utan anslutna stillbilder), en tjänst som gör program tillgängliga på individuell beställning på punkt till punkt basis, inklusive uppringningstjänst eller en tjänst, eller kategori av tjänster, som ministern genom offentliggörande i Gazette, beslutat faller utanför definitionen. Ett program definieras som en materia vars huvudsakliga syfte är att underhålla, utbilda eller informera en publik eller reklam eller sponsormaterial, oavsett om det är av kommersiell natur.

Definitionen av telekommunikationer är vid eftersom den täcker alla former av riktad eller icke riktad elektromagnetisk energi. I definitionen av radio/TV-tjänster anges inte, vilket annars är vanligt förekommande, att det skall röra sig om en tjänst som riktar sig till allmänheten. Istället undantas t.ex. tjänster som görs tillgängliga på individuell begäran och text-TV-tjänster. För att klassas som en radio/TV-tjänst skall det dessutom röra sig om ett radio- eller TV-program. Det finns i defi-

nitionen även utrymme för att uttryckligen utesluta vissa typer av tjänster.

Yttrandefriheten skyddas inte i den australiensiska konstitutionen. Däremot har den Högsta domstolen tillerkänt yttrandefriheten skydd i politiska frågor. Detta påverkas inte av konvergensutvecklingen.

Grunderna för frekvenstilldelning är olika på radio/TV respektive telekommunikationsområdet. Frekvenser för radio/TV tilldelas avgiftsfritt, medan frekvenser för telekommunikation auktioneras ut. Det finns även en tredje kategori s.k. *data casting* som varken betraktas som radio/TV-sändning eller telekommunikation. Frekvenser för *data casting* är avgiftsbelagda. För det fall frekvenser som tilldelats för radio/TV-verksamhet används för *data casting* åläggs tjänstetillhandahållaren en avgift motsvarande den som tas ut för frekvenser avsedda för *data casting*.

Myndigheter

Det australiensiska departementet för kommunikation och konst (*Department of Communications and the Arts*) har huvudansvaret för reglering av telekommunikation och för reglering av innehållet i radio/TV-tjänster.

Kommunikationsmyndigheten (*Australian Communications Authority*) ansvarar bl.a. för reglering av telekommunikationer och tilldelning av frekvenser. Konkurrensmyndigheten (*Australian Competition and Consumer Commission*) ansvarar för att bevaka konkurrensen på telemarknaden. Den australiensiska radio- och TV-myndigheten (*Australian Broadcasting Authority*) genomför och övervakar tillämpningen av radio/TV-tjänstlagen.

Konvergens

Det australiensiska departementet för kommunikation och konst har inlett en omfattande översyn av lagstiftningen på radio/TV och telekommunikationsområdet. En av de frågor som särskilt skall ses över är vilka effekter konvergensen har på lagstiftningen och vilka eventuella behov av anpassning av lagstiftningen som uppstår. I ett inledningsskede bedömer departementet att det endast blir aktuellt att anpassa den vertikala regelstrukturen till de nya förhållandena, men att det längre fram kan bli aktuellt att göra en mer omfattande samordning av lagstiftningen. Utredningen förväntas avslutas under år 1999.

4.12 Nya Zeeland

Lagstiftning

Telekommunikationssektorn regleras i telekommunikationslagen (*Telecommunications Act*) från år 1987. Syftet med telekommunikationsregleringen är att etablera och behålla effektiva marknader för telekommunikationsprodukter och telekommunikationstjänster. Detta skall uppnås genom att underlätta konkurrensinträde på dessa marknader och genom att ställa krav på en effektiv konkurrens. Det finns på Nya Zeeland ingen sektorspecifik reglering för att ta sig in på marknaden för tillhandahållande av telekommunikationsprodukter och telekommunikationstjänster. Istället spelar de generella konkurrensreglerna en viktig roll. Telekommunikationslagen innehåller bl.a. bestämmelser rörande villkoren för konkurrens och ledningsrätt. Det finns emellertid vissa skyldigheter för *Telecom Corporation of New Zealand Ltd* att ingå avtal om samtrafik samt att publicera information om priser och villkor under vilka vissa tjänster tillhandahålls. Telekommunikation definieras i lagen som sätt att transportera, från en utrustning till en annan, alla former av tecken, signaler, impulser, text, bilder, instruktioner, information eller information av något annat slag oavsett om det är till information för någon person som använder apparaten eller inte.

Den nyzeeländska radio- och TV-sektorn avreglerades år 1988 genom en lag som upplöste det statliga monopolet (*Broadcasting Corporation of New Zealand Restructuring Act*). Syftet med lagstiftningen är att uppnå fyra mål: att öka konkurrens och flexibilitet i radio/TV-industrin för att ge konsumenten större valmöjlighet och uppnå ekonomisk effektivitet; definiera de sociala målen och uppnå dem på bästa sätt; att skilja den sociala politiken och de reglerande funktionerna från aktörerna samt att upprätthålla en god programkvalitet. Med radio/TV-utsändning förstås i lagen alla former av utsändning av program i kodad eller okodad form, via radiovågor eller andra typer av telekommunikation för att tas emot av allmänheten via utrustning som är anpassad för mottagning av utsändningen, men inkluderar inte utsändning av program på beställning av en särskild person för att tas emot endast av den personen eller utsändning endast för uppvisning på allmän plats.

Frekvensspektrumet och dess användning regleras i radiokommunikationslagen (*Radiocommunications Act*) från år 1989. Syftet med lagen är att underlätta konkurrensinträde på telekommunikations- och radio/TV-området och främja effektivitet i spektrumförvaltningen. Frekvenserna tilldelas genom anbudsförfarande. Handel med frekvenser underställs förvävsreglerna i konkurrenslagen (*Commerce Act*). Detta skall leda till att frekvenserna utnyttjas på det sätt som är mest ekono-

miskt lönsamt. Det finns inga särskilda bestämmelser om vad frekvenserna får användas till.

Myndigheter

Handelsministeriet (*Ministry of Commerce*) har huvudansvaret för reglering inom telekommunikationssektorn och radio/TV-sektorn.

Genom radio- och TV-lagen inrättades en radio- och TV-kommission (*New Zealand On Air, NZOA*). NZOA har till uppgift att skildra och utveckla Nya Zeelands identitet och kultur, att där den finner det nödvändigt, utöka televisions- och radiotäckning till områden på Nya Zeeland där utsändning inte är ekonomiskt lönsam, att säkra att program som värnar om kvinnors, barns, funktionshindrades och minoriteters intressen finns tillgängliga samt att främja programarkivverksamhet.

Konvergens

Den nyzeeländska tele- respektive radio/TV-marknaden är förhållandevis lite särreglerad och den generella konkurrensregleringen tillämpas istället i stor utsträckning. Detta gör att konvergensutvecklingen förmodligen inte kommer att förorsaka så stora problem för den nyzeeländska lagstiftningen jämfört med många andra länders lagstiftning. Det nyzeeländska handelsministeriet har emellertid inlett en utredning av konvergensens inverkan på den gällande lagstiftningen. Arbetet kommer att fokuseras på hur radio/TV-utsändning skall definieras och hur den tekniska utvecklingen påverkar myndigheternas roll och möjligheten att reglera verksamheten. Konvergensens kan komma att leda till att det behövs än mindre reglering än idag, samtidigt som det kan uppstå nya fenomen som behöver regleras särskilt med utgångspunkt i allmänna intressen. Arbetet förväntas vara klart under hösten 1999.

4.13 Japan

Lagstiftning

Telekommunikationer regleras i den japanska telekommunikationsverksamhetslagen från år 1984. Telekommunikationsmarknaden avreglerades år 1985. Syftet med telekommunikationsverksamhetslagen är att garantera riktigt och förnuftigt bedrivande av telekommunikationsverksamhet för att säkra tillhandahållande av telekommunikationstjänster och skydda användarnas intressen och för att säkra en sund utveckling av telekommunikationer till förmån för folket för att därigenom främja den allmänna välfärden. Telekommunikationer definieras som utsändning, överföring eller mottagande av koder, ljud eller bilder via tråd, radio eller elektromagnetiska metoder.

Radio/TV regleras i den japanska radio/TV-lagen från år 1950 och kabel-TV-lagen från år 1972. Lagarna reglerar bl.a. tillträde till marknaden och innehåll. En TV-utsändning definieras som utsändning av radiokommunikation riktad direkt till allmänheten. Med kabel-TV-utsändning avses utsändningar via kabeltelekommunikation avsedda att tas emot av allmänheten.

Gränsdragningen mellan telekommunikation och radio/TV- samt kabel-TV-verksamhet tar sin utgångspunkt i att radio/TV respektive kabel-TV avser sändningar som är riktade till allmänheten dvs. inte görs på individuell beställning.

Myndigheter

Det japanska ministeriet för post och telekommunikation ansvarar för reglering av telekommunikation och radio/TV.

Konvergens

År 1996 tillsatte ministeriet för post och telekommunikation i Japan en expertgrupp för att undersöka konvergens och utveckling av telekommunikations- och radio/TV-verksamhet. Konvergens var endast en av många frågor som behandlades av expertgruppen och den behandlades därför inte i detalj. Gruppen lämnade sin rapport *Diversified Info-communications Developments on the Road to the Creation of the Cyber Society* i maj 1998. En av slutsatserna i rapporten är att konvergens skall ses som en del av en differentieringsprocess av infokommunikation och inte som att sektorerna smälter samman till en. Detta innebär att utvecklingen inte medför att sektorerna behöver

täckas av en gemensam reglering, utan att reglering och avreglering istället skall anpassas till varje fenomen. Konvergensen anses i rapporten ske på fyra olika områden: tjänster, infrastruktur, marknad och terminaler. Även om utvecklingen på dessa områden hänger samman till viss del, skiljer de sig åt och kan inte bli föremål för samma åtgärder.

Om konvergens av telekommunikation och radio/TV-utsändning görs i rapporten följande särskilda anmärkningar:

- I diskussionen som rör konvergens mellan telekommunikation och radio/TV ingår en mängd, även dolda, frågor. Därför är det nödvändigt att klart definiera särskilda ämnen som behöver diskuteras ytterligare.
- Konvergens mellan telekommunikation och radio/TV skall inte betraktas som en process mot sammanslagning eller sammansmältning utan som en del av en process mot differentiering av infokommunikation.
- Utvecklingen av lagstiftningen av tjänster som följer av konvergens, t.ex. elektronisk handel, skall inte diskuteras enbart utifrån tjänstetillhandahållarnas perspektiv, utan även ur ett användarperspektiv.

***Svensk rätt och dess tillämplighet ur
ett konvergensperspektiv***

5 Yttrandefrihetsgrundlagen

5.1 Bakgrund och syfte

Yttrandefriheten har av tradition ett starkt och detaljerat grundlagsskydd i det svenska rättssystemet. Det allmänna skyddet för yttrandefriheten kommer till uttryck i regeringsformen (RF, 1974:152). Här stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (RF 2:1 första stycket 1). Yttrandefriheten får med hänsyn till vissa särskilt beaktansvärda intressen, såsom förebyggandet och beivrandet av brott, begränsas genom lag. Förutsättningen är att begränsningen görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att den inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå dessa ändamål. Vid införandet av begränsningar skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (RF 2:12-13).

Utöver det allmänna skyddet för yttrandefriheten i RF ges särskilt skydd för yttrandefriheten i vissa typer av massmedier. Medan tryckfrihetsförordningen (TF, 1949:105) avser yttranden som kommer till uttryck genom tryckta skrifter, värnar yttrandefrihetsgrundlagen (YGL, 1991:1469) yttranden som förmedlas genom vissa andra typer av medier såsom t.ex. ljudradio och television samt tekniska upptagningar (filmer, videogram, ljudupptagningar etc.) Huvudsyftet med såväl YGL som TF är att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen. I YGL kommer detta till uttryck genom att yttrandefriheten har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (YGL 1:1, andra stycket). Inga andra begränsningar av yttrandefriheten än vad som medges i dessa grundlagar får införas beträffande de medier som omfattas (YGL 1:1 andra stycket; jfr TF 1:2 andra stycket och 1:3).

Det bör i detta sammanhang noteras att bestämmelser som enligt RF 2:13 tredje stycket är att betrakta som ordningsföreskrifter inte anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten, varför medgivande enligt YGL eller TF inte behövs för denna typ av normgivning.¹ RF:s stadgande om ordningsföreskrifter skall emellertid

¹ Vad som skall anses utgöra ordningsföreskrifter enligt RF 2:13 tredje stycket har behandlats bl.a. i samband med tillkomsten av lagen (1993:599) om

tolkas restriktivt och en förutsättning för att ordnings-föreskrifter skall vara "tillåtna" är att de behandlar åsiktsriktningar lika och således inte tar hänsyn till yttrandets innehåll.

YGL bygger på samma struktur och grundsatser som TF, vilket framför allt innebär att principerna om etableringsfrihet, censurförbud, ensamansvar med meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning är utgångspunkter för regleringen. I lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen), ges särskilda regler för tillämpningen av de bestämmelser som upptas i TF respektive YGL.

Det är framför allt skyddet för yttrandefriheten i de medier som omfattas av YGL som är av intresse i detta sammanhang. Den fortsatta behandlingen av grundlagsskyddet är därför fokuserad på utformningen av YGL.

5.2 Tillämpningsområde

Grundlagsskyddet i YGL omfattar under vissa förutsättningar yttranden som förmedlas genom "radioprogram" och "tekniska upptagningar" (YGL 1:1). Med radioprogram avses program i ljudradio och television samt innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Med tekniska upptagningar avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (t.ex. filmer, videogram och ljudupptagningar). Den principiella skillnaden mellan radioprogram och tekniska upptagningar är således att radioprogram handlar om yttranden som förmedlas genom sändningar med hjälp av elektromagnetiska vågor medan tekniska upptagningar handlar om yttranden knutna till fysiska databärare. Denna skillnad avspeglar sig också i utformningen av de regler som är förbundna med respektive medietyp.

Gemensamt för radioprogram och tekniska upptagningar är att dessa under vissa förutsättningar skall jämföras med periodiska skrifter enligt den s.k. bilageregeln i TF 1:7, andra stycket (YGL 1:11). Förutsättningarna är att det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radiopro-

radiokommunikation (prop. 1992/93:200, s. 169 ff; se även SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter, regeringsformen, samt SOU 1991:107 Lag om radiokommunikation m.m.) och lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler (prop. 1997/98:34 s. 19-20 samt s. 72).

gram eller en teknisk upptagning, att innehållet i skriften återges oförändrat och att det anges hur innehållet har disponerats.

5.2.1 Radioprogram

Det är inte alla typer av radioprogram som omfattas av grundlagsskyddet. Enligt huvudregeln omfattas endast sändningar av radioprogram som är *riktade till allmänheten* och avsedda att tas emot med *tekniska hjälpmedel* (YGL 1:6, första stycket). För att en sändning skall anses vara riktad till allmänheten skall den sändande utan särskild begäran från mottagaren rikta sändningen till vem som helst som önskar ta emot den. Det är således den sändande som skall stå för den huvudsakliga aktiviteten; enligt förarbetena varken kan eller behöver mottagaren påverka sändningen mer än att slå av eller på den mottagande utrustningen och välja kanal för att ta del av det innehåll som sändningen är avsedd att förmedla.² Syftet är att avgränsa grundlagen till sådana medier som används för masskommunikation, dvs. massmedier, i förhållande till medier avsedda för individuell kommunikation. Avgränsningen har också ansetts vara en förutsättning för att i YGL kunna föreskriva ett ensamansvar motsvarande det som gäller i det tryckfrihetsrättsliga systemet.³ Ensamansvaret förutsätter att den ansvarige har en tillräcklig kontroll över innehållet i sändningen och att detta innehåll kan konstateras i efterhand. Man har därför avgränsat tillämpningsområdet mot sådan interaktiv kommunikation där mottagaren på eget initiativ kan *starta* sändningarna. Denna typ av tjänster kan dock omfattas av den s.k. databasregeln i YGL 1:9 (se nedan).

Kravet på att sändningen skall vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel, innebär att t.ex. användning av högtalaranläggningar eller TV-monitorer på idrottsarenor och estrader faller utanför paragrafens tillämpningsområde.⁴

² Prop. 1986/87:151, s. 164-165; jfr prop. 1990/91:64, s. 109-110.

³ Jfr prop. 1990/91:64, s. 64-67; jfr s. 112 rörande tillämpningen av 1 kap. 9 § YGL (databasregeln).

⁴ Prop. 1990/91:64 s. 109; prop. 1986/87:151 s. 164-165.

5.2.2 Databasregeln

Även andra typer av överföringar än sändningar som är riktade till allmänheten kan emellertid, under vissa förutsättningar, omfattas av grundlagsskyddet. Enligt den s.k. databasregeln i YGL 1:9 skall de regler som gäller för radioprogram även tillämpas då vissa typer av massmediesubjekt tillhandahåller allmänheten upplysningar *på särskild begäran* direkt ur ett register för automatisk databehandling. En förutsättning är dock att den mottagande inte kan ändra innehållet i registret, vilket har sin grund i den ovan nämnda principen om ensamansvar.

De typer av massmediesubjekt som avses är redaktioner för tryckta periodiska skrifter eller för radioprogram, företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller nyhetsbyråer (i fortsättningen används termen ”traditionella massmedieföretag” som samlingsbeteckning på de subjekt som omfattas av databasregeln). Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt för dessa typer av massmedieföretag att i yttrandefrihetsrättsligt skyddade former erbjuda allmänheten informationservice genom andra moderna medier än de som mera direkt liknar de traditionella ljudradio- och TV-sändningarna. Vid YGL:s tillkomst hänvisades bl.a. till videotex.⁵ Ett mer dagsaktuellt exempel är det växande antalet webbplatser för dagspress och radio- och TV-bolag som finns tillgängliga via Internet.

5.2.3 Tekniska upptagningar

För tekniska upptagningar gäller enligt huvudregeln att YGL är tillämplig på sådana upptagningar som sprids till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt (YGL 1:10, första stycket). Om en upptagning som framställts här endast ges ut utomlands, omfattas den av YGL endast såvitt avser delar av meddelarskyddet (YGL 10:2).

Sedan den 1 januari 1999 gäller vidare en ny presumtionsregel för bedömningen av grundlagens tillämplighet på tekniska upptagningar (YGL 1:10, andra stycket). Denna presumtionsregel innebär bl.a. att enstaka exemplar som framställs successivt genom kopiering av en eller flera förlagor utan att man kan tala om en samlad ”upplaga” faller utanför YGL.⁶

⁵ Prop. 1990/91:64 s. 112.

⁶ Prop. 1997/98:43 s. 156.

5.2.4 Begränsningar i grundlagsskyddet

För sådana radioprogram och tekniska upptagningar som omfattas av YGL gäller vissa uttryckliga begränsningar i grundlagsskyddet. En del av dessa begränsningar är gemensamma för radioprogram och tekniska upptagningar, medan andra endast avser den ena eller den andra medieformen. Utan att vara heltäckande kan särskilt följande begränsningar nämnas.

Gemensamt för såväl radioprogram som tekniska upptagningar är att det i lag, utan hinder av grundlagsskyddet, får meddelas föreskrifter i fråga om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet samt tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter (YGL 1:12, första stycket med hänvisning till TF 1:8-9). Detsamma gäller om skyldighet att bevara och tillhandahålla inspelningar av sända radioprogram för granskning och att lämna dem till arkiv (YGL 3:6), respektive att bevara exemplar av tekniska upptagningar och tillhandahålla dem för granskning samt om skyldighet att bl.a. lämna exemplar av sådana upptagningar till särskild myndighet (YGL 3:9). Sedan den 1 januari 1999 gäller vidare för såväl radioprogram som tekniska upptagningar att grundlagsskyddet överhuvudtaget inte omfattar skildring av barn i pornografisk bild (YGL 1:13).

I förhållande till radioprogram gäller vissa särskilda begränsningar i etableringsfriheten. Det handlar dels om möjligheten att i lag föreskriva vidareändningsplikt för innehavare av trådnät (YGL 3:1, andra stycket), dels om möjligheten att i lag föreskriva tillståndsplikt och villkor för vissa andra sändningar av radioprogram än genom tråd (YGL 3:2, första stycket). Dessa begränsningar presenteras närmare nedan i samband med genomgången av YGL:s regler rörande etableringsfrihet. Härutöver begränsas grundlagsskyddet i vissa avseenden vad gäller radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands, radioprogram som sänds genom tråd men som inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet (YGL 1:6, tredje stycket), samtida vidareändningar av program från utlandet, vissa satellitsändningar (YGL 1:7) samt vissa direktsändningar (YGL 1:8).

Det bör vidare noteras att utöver den begränsning av grundlagsskyddet som nämnts ovan och som gäller för såväl radioprogram som tekniska upptagningar i förhållande till vissa kommersiella annonser (YGL 1:12, första stycket), gäller särskilt för radioprogram att YGL inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om förbud i övrigt mot reklam eller om villkor för sådan reklam (YGL 1:12, andra stycket). Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver sändningsverksamheten.

För tekniska upptagningar gäller i vissa avseenden särskilda begränsningar i grundlagsskyddet som märk väl inte gäller för radioprogram. Det handlar t.ex. om möjligheten att ställa krav på granskning och godkännande av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar av rörliga bilder som skall förevisas offentligt (YGL 3:8; jfr YGL 1:3, andra stycket). Vidare bör nämnas att grundlagsskyddet i förhållande till tekniska upptagningar inte hindrar att det i lag meddelas bestämmelser om straff på olika områden. Det gäller bl.a. i förhållande till brotten otillåten utlämning av teknisk upptagning (YGL 3:11, jfr BrB 16:10 c), otillåtet förfarande med pornografisk bild (YGL 3:12 första stycket 1, jfr BrB 16:11) samt förledande av ungdom (YGL 3:12 första stycket 3, jfr BrB 16:12).

På dessa och vissa andra områden där grundlagsskyddet i YGL inte gäller eller är begränsat i förhållande till radioprogram och/eller tekniska upptagningar gäller dock det allmänna skydd för yttrande- och informationsfriheterna som följer av RF 2:1 och 2:12-13.

5.3 Etableringsfrihet

Huvudprincipen enligt YGL är att det råder etableringsfrihet för sändningar av radioprogram genom tråd (YGL 3:1, första stycket). Det innebär att det inte kan ställas krav på tillstånd för att bedriva sådan verksamhet. Däremot hindrar inte etableringsfriheten enligt YGL att det i lag meddelas föreskrifter i fråga 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 (s.k. vidaresändningsplikt eller *must carry*), eller vidare om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsförställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp (YGL 3:1, andra stycket).

Någon motsvarande etableringsfrihet som den som gäller för trådsändningar, har inte ansetts kunna föreskrivas för radiobaserade sändningar. Orsaken är den begränsade tillgången till radiofrekvensspektrum och att det därför krävs ett system som säkerställer att det befintliga utrymmet utnyttjas både effektivt och ändamålsenligt. Således föreskrivs att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (YGL 3:2, första stycket). För att uppväga och motverka de eventuella negativa effekter för yttrande-friheten som denna begränsning av etableringsfriheten för radio-baserade sändningar kan innebära, föreskrivs att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet (YGL 3:2, andra stycket). Medan

bestämmelser om tillstånd för att sända vissa radioprogram återfinns i radio- och TV-lagen (1996:844), omfattar lagen om radiokommunikation (1993:599) bestämmelser om fördelning av frekvensutrymme samt om innehav och användning av den utrustning som används för sändningarna.

För såväl tråd- som radiobaserade sändningar gäller vidare att RF:s generella regler om yttrandefrihet och informationsfrihet skall tillämpas vid sådana begränsningar som får vidtas i sändningsrätten enligt YGL (YGL 3:3). Det innebär bl.a. att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som står i proportion till det ändamål som skall uppnås (RF 2:1 och 2:12-13). Frågor om rätt att sända radioprogram skall dessutom kunna prövas av domstol eller av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande är eller har varit ordinarie domare (YGL 3:5, första stycket).

Etableringsfriheten för tekniska upptagningar omfattar framställning och spridande. Det får dock genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som skall visas offentligt (YGL 3:8, med hänvisning till YGL 1:3 §, andra stycket). Sådana bestämmelser återfinns i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram.

Avslutningsvis gäller, som tidigare framhållits, för såväl radioprogram som tekniska upptagningar att det genom lag får meddelas föreskrifter bl.a. om skyldighet att spela in respektive bevara och tillhandahålla pliktexemplar och referensband för granskning och arkivering (YGL 3:6 och 3:9).

5.4 Yttrandefrihetsbrott, ensamansvar och särskild rättegångsordning

Det framgår av genomgången ovan att YGL i vissa avseenden inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter med avseende på det innehåll som förmedlas genom de medier som omfattas av grundlagen. Det gäller t.ex. upphovsmäns rättigheter och kommersiella annonser samt möjligheten att införa straff för vissa typer av gärningar relaterade till tekniska upptagningar. Skildring av barn i pornografisk bild lämnas vidare helt utanför YGL:s tillämpningsområde. Således står det lagstiftaren fritt, dock med beaktande av det allmänna skyddet för yttrande- och informationsfriheterna i RF, att reglera dessa områden bl.a. vad gäller kriminalisering.

Härutöver kan under särskilda förutsättningar ansvar utdömas även för innehåll som i och för sig omfattas av grundlagen. Det handlar här om gärningar som anses utgöra missbruk av yttrandefriheten och som benämns yttrandefrihetsbrott. För att någon skall kunna dömas för yttrandefrihetsbrott fordras s.k. dubbel täckning. Med dubbel täckning menas att gärningen måste vara kriminaliserad såväl i grundlagen som i vanlig lag. Regleringen av yttrande-frihetsbrotten återfinns i YGL 5 kap. som i huvudsak hänvisar till motsvarande reglering av tryckfrihetsbrotten i TF 7 kap. Såväl yttrande- som tryckfrihetsbrotten kan delas in i brottstyperna otillåtet yttrande (t.ex. uppvigling, hets mot folkgrupp, olaga våldsskildring och förtal) och otillåtet offentliggörande (t.ex. rörande uppgifter av betydelse för rikets säkerhet och åsidosättande av tystnadsplikt).

Regleringen av yttrandefrihetsbrotten bygger vidare, likt TF, på den grundläggande principen att endast *en* på förhand utpekad person kan göras ansvarig för ett yttrandefrihetsbrott, det s.k. ensamansvaret. Ensamansvaret ligger på den som enligt YGL fungerar som utgivare av ett radioprogram respektive en teknisk upptagning (YGL 6 kap., jfr YGL 4:1). Om den som primärt pekats ut som utgivare av olika orsaker inte kan ställas till svars inträder subsidiärt ansvar för andra enligt den ansvarskedja som YGL föreskriver (YGL 6:2). När det gäller vissa direktsända radioprogram får i lag föreskrivas att den som framträder i programmet skall ansvara för sina yttranden själv (YGL 6:1, andra stycket).

Handläggningen av yttrandefrihetsmål sker, likt tryckfrihetsmål (TF 12 kap.), enligt en särskild rättegångsordning med tillgång till jury (YGL 9 kap.). Den som skall döma i yttrandefrihetsmål bör betänka att yttrandefriheten är en grundval i ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma syftet mer än framställningssättet samt hellre fria än fälla vid tveksamhet (YGL 1:5).

5.5 Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Vad som sägs i YGL om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor (YGL 1:1, tredje stycket). Enligt förarbetena är syftet med definitionen att grundlagen skall kunna tillämpas på alla kända varianter av tråd- och radiobaserade sändningar 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.⁷

Härav följer att YGL torde omfatta all förmedling av information med hjälp av elektromagnetiska vågor under förutsättning att förmedlingen antingen utgörs av en sändning riktad till allmänheten (och är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel) enligt huvudregeln i YGL 1:6, eller innebär att upplysningar tillhandahålls allmänheten på begäran direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling enligt databasregeln i YGL 1:9 (i fortsättningen refereras till "huvudregeln" respektive "databasregeln"). Databasregelns tillämplighet förutsätter även att det är ett traditionellt massmedieföretag som tillhandahåller tjänsten och att den mottagande inte kan ändra innehållet i registret (begreppet "traditionellt massmedieföretag" används här som samlingsbeteckning för de särskilda subjekt som räknas upp i bestämmelsen, se avsnitt 5.2.2.).

Det bjuder på mindre problem att konstatera att traditionella utsändningar av ljudradio- och televisionsprogram omfattas av huvudregeln, liksom sökbar text-TV där informationen uppdateras genom regelbundna utsändningar till allmänheten. Detsamma torde gälla den till ljudradion kopplade RDS-tjänsten (Radio Data System). RDS-tjänsten kan liknas vid text-TV i det att tjänsten likt text-TV främst förmedlas som en utsänd sidotjänst till en huvudtjänst, i detta fall ett ljudradioprogram. Informationen visas i ett textfönster på radiomottagaren. Att mottagarna framför allt i förhållande till sökbar text-TV kan uppleva tjänsten som interaktiv genom val av olika sidor som efter utsändningen lagras i TV-apparaten, saknar betydelse för bedömningen av YGL:s tillämplighet. Skälet är att denna form av interaktivitet inte innebär att det är mottagaren som startar sändningen av radioprogrammet.

Mer komplicerad blir analysen av YGL:s tillämplighet på de nya tjänster och distributionssätt för förmedling av information som utvecklas. Det skulle föra för långt, och mot bakgrund av den tekniska utvecklingen förmodligen inte heller vara fruktbart, att i detta sammanhang sträva efter en heltäckande analys av grundlagens tillämplighet på den mängd av olika elektroniska informationstjänster som nu finns eller kan tänkas bli tillgängliga. För en sådan grundläggande analys hänvisas främst till Mediekommitténs betänkande *Grundlagsskydd för nya medier* (SOU 1997:49). Jag nöjer mig därför med att i det följande ge vissa perspektiv på området för digital-TV och Internetområdet. De exempel som ges bör, bl.a. med hänsyn till användningen av olika och integrerade infrastrukturer, ge en tillräcklig vägledning om YGL:s tillämplighet utifrån ett konvergensperspektiv. Genomgången avser främst

⁷ Prop. 1990/91:64, s 108.

att åskådliggöra konsekvenser av att olika typer av tjänster till följd av konvergensutvecklingen kan förmedlas och tillhandahållas på olika sätt i alternativa, i bland integrerade, distributionssystem. Det bör vidare påpekas att vad som i detta sammanhang redovisas om digital-TV i hög utsträckning även gäller i fråga om digitala ljudradiotjänster.

Det kan emellertid redan här påpekas att många av de tjänster som tillhandahålls genom dessa system, särskilt i systemen för digitala TV-tjänster, kräver eller kommer att kräva en avkodare och/eller ett abonnemang för att tjänsten skall vara tillgänglig. Detta förhållande torde dock sakna betydelse för YGL:s tillämplighet. Så länge möjligheten att teckna abonnemang och köpa avkodare står öppen för envar, torde tjänsten vara att anse som riktad till, respektive tillhandahållen, allmänheten (huvudregelns respektive databasregelns ”allmänhets-rekvisit”).⁸

Ett centralt tema när det gäller YGL:s tillämplighet i dessa avseenden rör det allt mer ökande inslaget av interaktivitet i de tjänster som förmedlas. Som framgår av tidigare avsnitt beror detta på att graden av interaktivitet kan påverka om en tjänst omfattas av grundlagsskyddet eller inte; interaktiviteten används i olika avseenden som ett avgränsningskriterium vid tillämpningen av såväl huvudregeln som databasregeln. Det finns därför skäl att något närmare beröra huvudregelns och databasregelns tillämpning vad gäller graden av interaktivitet innan olika perspektiv ges på digital-TV och olika typer av Internettjänster.

5.5.1 Interaktivitet

Tillämpningen av huvudregeln förutsätter att det handlar om en sändning som är riktad till allmänheten. I detta krav ligger att det är den *sändande* som på eget initiativ startar sändningen. Om det istället är mottagaren som på det ena eller andra sättet startar sändningen är således huvudregeln inte tillämplig. Däremot är det tveksamt om huvudregelns tillämplighet påverkas av en interaktivitet där mottagaren har möjlighet att på olika sätt påverka *innehållet* i en sändning, t.ex. i direktsändning eller genom att med hjälp av telefonen införa annonser i text-TV-sändningar.⁹ En sådan begränsning följer inte av huvudregelns ordalydelse; sändningen kan riktas till allmänheten oavsett om mottagarna samtidigt med sändningen eller i förväg kan påverka sändningens innehåll. Denna form av interaktivitet sker med den ansvariges goda

⁸ SOU 1997:49 s. 174.

⁹ Mediekommittén kommer bl. a. till konklusionen att om en betalteletjänst används för att beställa en annons i text-TV, publiceras annonsen under det ansvar som gäller för radioprogram, SOU 1997:49 s. 178; se även Radiolagsutredningens betänkande, SOU 1994:105, s. 238.

minne och det är fortfarande denne som kontrollerar om och när sändningen till allmänheten skall ske (jfr resonemanget i avsnitt 5.2.1 om möjligheten att upprätthålla ett ensamansvar som förutsättning för stipulerande av grundlagsskydd). Dessa omständigheter talar i viss mån för att huvudregelns tillämplighet inte påverkas av möjligheten att påverka innehållet i sändningarna.

Det motsatta gäller i förhållande till databasregelns tillämplighet. Databasregeln omfattar, enkelt uttryckt, upplysningar som tillhandahålls allmänheten på begäran. I dessa fall är det således mottagaren som startar överföringen till sig själv; det handlar här om ett slags individuell kommunikation och inte, i motsats till huvudregeln, om en samtidig utsändning till allmänheten. Däremot omfattas inte en sådan tjänst om mottagaren också har möjlighet att påverka innehållet. Om det finns en moderatorsfunktion som ger möjlighet att granska bidrag innan de förändrar innehållet i databasen torde detta emellertid vara tillräckligt för att databasregeln fortfarande skall vara tillämplig (jfr nedan, avsnitt 5.5.3).

Orsaken till den skillnad som här synes föreligga mellan huvudregelns och databasregelns tillämpningsområden vad gäller graden av interaktivitet som accepteras, framgår inte explicit av YGL:s förarbeten. Det är emellertid rimligt att anta att skillnaden delvis återspeglar de begränsade möjligheter till interaktivitet som följde av den då rådande tekniken. Någon större möjlighet att påverka innehållet i traditionella utsändningar av ljudradio- och televisionsprogram förelåg inte. I den grad detta trots allt var möjligt, skedde sändningen ändå på initiativ av den ansvarige för programmet som härigenom förmodligen kunde anses ha tillräcklig kontroll över sändningens innehåll för att principen om ensamansvar skulle kunna upprätthållas. Dessa möjligheter behövde därför inte problematiseras närmare.

De medier som då betraktades som nya (det talas i förarbetena bl.a. om videotex)¹⁰, och deras förväntade utveckling, karakteriserades däremot framför allt av möjligheten för mottagarna att själva starta sändningarna på begäran. Den ansvarige för innehållet kunde i dessa fall inte anses ha en sådan kontroll över sändningen som i fallet med de traditionella utsändningarna av ljudradio- och televisionsprogram. Eftersom dessa medieformer emellertid ansågs betydelsefulla ur ett massmedieperspektiv, infördes databasregeln för att i viss utsträckning även låta dessa medieformer åtnjuta grundlagsskydd. Emellertid avgränsades bestämmelsens tillämplighet i förhållande till databaser där det är möjligt för mottagarna att påverka innehållet. Den ansvariges kontroll över innehållet genom att råda över *sändningen* som avgö-

¹⁰ Prop. 1990/91:64 s. 58-59; jfr Prop. 1986/87:151 s. 82-84 och 164-165.

rande kriterium ersattes med detta synsätt av den ansvariges möjlighet att istället råda över *innehållet*.

5.5.2 Digital-TV

När det gäller digitala TV-sändningar medför digitaliseringen att det blir möjligt att tillhandahålla helt nya typer av tjänster antingen i samband med, eller fristående från de traditionella TV-programmen. Dessa sändningar tillhandahålls och kommer att tillhandahållas genom såväl trådbaserade och radiobaserade infrastrukturer som kombinationer därav. Främst handlar det här om trådsändningar i kabelnät respektive radiobaserade sändningar i marknät och via satellit.

Genom utvecklingen av xDSL-baserad teknik kan även telenätet komma att förmedla bl.a. digitala TV-sändningar. Det kan handla om en teleoperatör som tar emot digital-TV från marksändare eller satellit. Sändningarna kan t.ex. tas emot med antenn i varje enskild telefonstation eller spridas från en central mottagningspunkt till varje telefonstation. Till dessa stationer är ett antal abonnenter anslutna som med en särskild mottagningsenhet kan ta del av dessa sändningar i form av vidaresändningar genom telenätet.

”Skenbar” och ”verklig” interaktivitet

I olika grad kan de digitala TV-tjänsterna vara både ”skenbart” och ”verkligt” interaktiva, bl.a. beroende på vilken av de ovan nämnda infrastrukturerna som används för förmedlingen, till vilket jag återkommer nedan. Med *skenbar* interaktivitet avses en tjänst som mottagaren uppfattar som interaktiv, men någon egentlig återkoppling från mottagaren till den sändande sker inte. Detta sker emellertid vid *verklig* interaktivitet; genom en returkanal ges mottagaren möjlighet att kommunicera antingen med den som ansvarar för sändningen eller annan som bidrar till det innehåll i sändningen som mottagaren vill reagera på.

En skenbar interaktivitet uppnås på principiellt samma sätt som i fallet med traditionell text-TV. All information som mottagaren tar del av ingår i utsändningen som startas av den sändande. Till skillnad från analoga sändningar är det dock möjligt att i digitala sändningar sända en betydligt större mängd information som lagras och bearbetas i en mottagningsenhet, t.ex. en s.k. set-top-box. Detta sker på ett sätt som ger användaren en klar känsla av interaktivitet. Jämfört med traditionell text-TV innebär den ökade mängden utrymme också att det inte endast är text och enkla bilder som kan sändas utan även multimediala tillämpningar med ljud och rörliga bilder som dessutom kan integreras med

det mer traditionella TV-utbudet. Interaktiviteten sker dock endast utifrån den information som genom utsändningen lagras och uppdateras i mottagningsenheten.

Skenbar interaktivitet kan också omfatta situationer där mottagaren ges en möjlighet att välja mellan olika alternativ. Så är t.ex. fallet med s.k. near-video-on-demand-tjänster (NVOD). Tjänsten bygger på att digitaltekniken skapar förutsättningar för att sända flera filmer eller program samtidigt i samma frekvensutrymme med viss tidsförskjutning. Mottagaren kan härigenom välja bland ett antal filmer presenterade i en meny, varefter denne kort därefter kan se den valda filmen eller programmet. Mottagaren upplever tjänsten som interaktiv, men det handlar i realiteten om en utsändning som startas av den sändande där den valda filmen endast utgör en av flera utsändningar av samma film som sänds ut oavsett om någon väljer att se dem eller inte (därav beteckningen "near"-video-on-demand).

Verklig interaktivitet uppnås främst genom att mottagningsenheten för de digitala TV-sändningarna är utrustad med en funktion som gör det möjligt för användaren att inte enbart vara en passiv mottagare utan även aktivt kommunicera med omvärlden. Kommunikation kan härigenom uppnås t.ex. med såväl den som sänder ut tjänsten som med annan som genom utsändningen vill komma i kontakt med mottagarna, t.ex. företag som marknadsför olika produkter och tjänster.

Möjlighet till verklig interaktivitet kan användas på flera sätt och framför allt integreras med den utsända tjänsten på ett sätt som gör att vad som rent tekniskt kan betraktas som flera tjänster (utsändningen som en sändning riktad till allmänheten och returkanalen som bärare av individuell kommunikation), för mottagaren framstår som en och samma tjänst. Detta torde också vara utgångspunkten för den som tillhandahåller tjänsten. Det kan t.ex. handla om att mottagaren begär information som går utöver vad som tillhandahålls genom utsändningen. Denne kopplas då automatiskt via en returkanal, t.ex. telenätet eller kabel-TV-nätet, till en databas ur vilken mer information kan erhållas. Det kan också handla om att utföra banktransaktioner eller s.k. elektronisk handel. När detta led i kommunikationen väl är upprättat, torde kommunikationen mellan parterna i de flesta fall fortsätta i returkanalen; så länge kommunikationen är avsedd att vara individuell finns inget skäl, varken ekonomiskt eller integritets- eller säkerhetsmässigt, att låta den gå till den ursprunglige mottagaren som en del i en utsändning till allmänheten. Den kommunikation som således etableras i detta skede skiljer sig inte från situationen där mottagaren, i stället för att sitta framför TV-apparaten, kopplar upp sig med sin dator mot en databas, t.ex. på Internet, för att utföra olika transaktioner. Till saken hör att den databas som mottagaren kommunicerar med kan vara densamma i såväl

den TV-initierade tjänsten som vid en direkt Internetuppkoppling över t.ex. telenätet.

Det kan emellertid också finnas situationer där mottagaren genom returkanalen ges möjlighet att bidra till innehållet i sändningarna (t.ex. genom att skriftligen eller muntligen delta i pågående debatter eller genom att bidra med rörliga bilder överförda från egenproducerade videoupptagningar, m.m.). Det kan också handla om att mottagaren själv startar en sändning till sig själv. Ett exempel på det sistnämnda är s.k. video-on-demand-tjänster (VOD). Till skillnad från NVOD (jfr ovan) innebär VOD att mottagaren t.ex. väljer en långfilm ur en databas och genom sin beställning sätter igång uppspelningen av långfilmen för sändning till sig själv.

Det kan sammanfattningsvis således konstateras att skenbart interaktiva tjänster varken innebär att mottagaren påverkar *när* sändningen startar eller *innehållet* i utsändningen. Interaktiviteten sker endast med information som omfattas av sändningen som startas av den sändande. Det omvända gäller för verkligt interaktiva tjänster. Mottagaren *kan* här ges möjlighet dels att starta sändningar till sig själv på individuell basis, dels att påverka innehållet i såväl dessa sändningar som i sändningar riktade till allmänheten.

Huvudregelns och databasregelns tillämplighet

Som redan framgått tidigare är graden av interaktivitet en avgörande faktor vad gäller YGL:s tillämplighet på de olika tjänster som tillhandahålls i samband med digitala TV-sändningar. Så länge det inte är mottagaren som startar sändningen torde sändningen omfattas av huvudregeln om också övriga förutsättningar är uppfyllda. Det gäller såväl NVOD-tjänster som andra tjänster, oavsett att dessa genom regelbundna utsändningar eller lagring i mottagningsenheten kan framstå som interaktiva för mottagarna och oavsett om sändningen förmedlas via radio eller genom tråd. Med det tidigare redovisade synsättet torde det sakna betydelse om mottagarna på det ena eller andra sättet dessutom kan påverka innehållet i själva sändningen, t.ex. genom att kommunicera med en databas som automatiskt uppdaterar den regelbundna utsändningen av ett visst innehåll till allmänheten. Dessa åtgärder genomförs med den ansvariges goda minne och det är fortfarande denne som kontrollerar om och när sändningen till allmänheten skall ske; det är också den ansvarige som genom det sätt på vilket verksamheten är ordnad bestämmer att innehållet i utsändningen kan påverkas och i vilken grad innehållet skall kontrolleras innan det sänds ut. Huvudregeln omfattar då såväl skenbart som verkligt interaktiva tjänster så länge interaktiviteten inte innebär att mottagaren själv kan starta sändningen.

Huvudregeln är däremot inte tillämplig på VOD- och liknande tjänster där mottagaren själv startar sändningen av den information han eller hon vill ta del av. Detsamma gäller då mottagaren av en sändning (som omfattas av huvudregeln) genom sin aktivitet, medvetet eller omedvetet, via en returkanal kopplas upp mot och erhåller information från t.ex. en databas på Internet. Det är i denna senare del av kommunikationen inte längre frågan om en sändning riktad till allmänheten, utan om individuell kommunikation mellan användaren och t.ex. den aktuella databas ur vilken informationen tillhandahålls. Information som dels omfattas av utsändningen riktad till allmänheten och dels tillhandahålls individuellt från databasen, kan tillhandahållas växelvis utan att detta framgår närmare för användaren. Detta torde således innebära att även huvudregelns tillämplighet på samma sätt kan skifta beroende på mottagarens aktivitet.

De tjänster som på den ovan angivna grunden inte omfattas av huvudregeln kan däremot omfattas av databasregeln. Förutsättningarna är att databasen tillhandahålls av ett sådant massmedieföretag som avses i bestämmelsen och att det inte är möjligt för användaren att ändra i databasens innehåll. Om dessa förutsättningar inte uppfylls faller således tjänsten utanför grundlagsskyddet i YGL.

5.5.3 Internet

Internet kan beskrivas som en plattform för kommunikation och tillhandahållande av olika typer av tjänster, bl.a. multimedietjänster (www). Internet kan också integreras med andra tjänsteplattformar, t.ex. kabel-TV-nät och marknätet för förmedling av digitala TV-tjänster (se ovan).

Information som förmedlas på begäran – databasregeln

De flesta tjänsterna på Internet bygger i huvudsak på interaktivitet. Användaren tar initiativet genom att söka upp tjänsterna och förmedlingen av information sker på dennes begäran. I förhållande till frågan om YGL:s tillämplighet på olika former av internetbaserade tjänster handlar det i dessa avseenden således inte om huvudregelns tillämplighet eftersom ”sändningen” startas av mottagarna, utan om i vilken utsträckning databasregeln är tillämplig (jfr dock nedan om direktsändningar). Som framgår av avsnitt 5.2.2. förutsätter databasregeln att tjänsten tillhandahålls av ett traditionellt massmedieföretag och att den mottagande inte kan ändra innehållet i registret. Det innebär bl.a. att s.k. elektroniska anslagstavlor, chat-tjänster, debattfora, etc. där deltagarna

själva kan påverka innehållet direkt utan någon kontrollmöjlighet för den som tillhandahåller tjänsten, generellt kan förväntas falla utanför databasregelns tillämpningsområde. Om den som tillhandahåller tjänsten däremot har en möjlighet att behandla inläggen genom en moderatorsfunktion innan de blir tillgängliga för allmänheten, torde databasregeln vara tillämplig om övriga förutsättningar för dess tillämplighet är uppfyllda. Genom moderatorsfunktionen har den som tillhandahåller tjänsten nämligen möjlighet att råda över det innehåll som blir tillgängligt i databasen, vilket kan jämföras med t.ex. hanteringen av insändarinlägg i dagstidningar.

Det kan förekomma att tjänster som tillhandahålls på begäran endast i vissa delar ger användaren möjlighet att bidra med innehållet. Ett exempel skulle kunna vara en dagstidnings webbplats som utöver annonser och redaktionellt material tillhandahåller ett debattforum där olika dagsaktuella frågor diskuteras. Som redan framgått torde databasregeln vara tillämplig om det finns en moderatorsfunktion som tillåter att inläggen behandlas av en moderator innan de läggs ut på hemsidan. Om inläggen däremot blir direkt tillgängliga på hemsidan så torde tjänsten i denna del falla utanför grundlagsskyddet. I vad mån detta påverkar grundlagsskyddet för tjänsten i sin helhet torde vidare avgöras av i vilken mån den del av tjänsten som faller utanför går att urskilja från det övriga innehållet. Rättsläget måste i detta avseende emellertid bedömas som oklart.

Massutskick och webbutskick – huvudregeln

Även om Internettjänster i de flesta fall baseras på mottagarnas aktivitet finns det emellertid även Internettjänster som baseras på massdistributionstekniker där det kan vara aktuellt att tillämpa huvudregeln om sändningar som är riktade till allmänheten. Mediekommittén konstaterade i sitt betänkande *Grundlagsskydd för nya medier* att huvudregeln, i likhet med vad som sedan tidigare har gällt för massutskick med faxapparater, även kan vara tillämplig då e-post används för massutskick.¹¹ En förutsättning är dock att mottagarkretsen är tillräckligt stor och obestämd och utsändningen härigenom kan betraktas som riktad till allmänheten. En sådan utsändning kan tekniskt sett åstadkommas t.ex. genom användningen av distributionslistor som i princip kan innehålla ett nästintill obegränsat antal mottagare.

Motsvarande distributionssätt kan användas för tjänster på www. Ofta refereras här till förmedling av information genom *webbutskick*. Enligt Svenska datatermgruppens ordlista definieras webbut-

¹¹ SOU 1997:49 s. 170-172.

sändning som en utsändning av webbsidor (och liknande information) med *pushteknik*.¹² Pushteknik definieras i sin tur som en klientserverteknik som innebär att servern sänder data utan att klienten har efterfrågat dessa. Tekniken torde således kunna användas på ett sätt som, i likhet med vad som diskuterats ovan om massutskick med e-post, kan betraktas som en sändning riktad till allmänheten enligt huvudregeln. Även här förutsätts att den som tillhandahåller tjänsten har något underlag för att adressera sändningen till mottagarna. Att en distributionslista med individuella adresser används torde inte innebära ett avsteg från kravet på att sändningen skall vara riktad till allmänheten så länge sändningen riktar sig till en större krets och tjänsten, t.ex. genom abonnemang, är öppen för envar.

Det bör i detta sammanhang emellertid noteras att pushteknik i praktiken framför allt används på ett sätt som ger mottagarna möjlighet att på förhand göra individuella val av vilken information de skall få tillsänd. Detta kan medföra särskilda problem vid bedömningen av om en webbutskickning kan anses riktad till allmänheten eller om den är individualiserad på ett sätt som utesluter huvudregelns tillämplighet.

¹² Definitionen ges vidare följande kommentar: "Detta teknikområde är ganska nytt, och terminologin är fortfarande vacklande. Det som sker vid traditionell webbanvändning kan benämnas med eng. pull, dvs. webbläsaren "drar" aktivt till sig webbsidorna från webbservern. Eng. push betecknar en motsatt teknik: en server "trycker ut" information till en klient. Kanalliknelsen är en analogi med hur man upplever tv-mediet. I strikt teknisk mening handlar det naturligtvis inte om kanaler, men för användaren upplevs det så: man väljer mellan att ansluta till olika webbutskickarens tjänster, som var och en skickar ut ett visst innehåll. Skillnaden mellan pushteknik och pullteknik är dock ofta inte så stor som det låter – utsändningen begärs oftast av klienten och användaren kan med klientprogrammet styra vilken typ av innehåll som ska sändas. Ser man i stället mer till funktionen, som kan liknas vid en prenumeration, skulle man kunna tala om webbprenumeration." (Svenska datatermgruppens ordlista, version 14, den 12 april 1999; www.nada.kth.se/dataterm).

Särskilt om direktsändningar

Det finns skäl att se närmare på frågan om YGL:s tillämplighet i förhållande till förmedlingen av *direktsändningar* på Internet. Det kan dels handla om *vidareförmedling* av t.ex. ljudradio- och TV-program som samtidigt sänds genom traditionella infrastrukturer för dessa tjänster, dels om direktsändningar där Internet fungerar som *exklusivt* medium.¹³ Exempel på det sistnämnda kan vara en konsert som med relativt enkel digital utrustning görs tillgänglig på begäran för direkt vidareförmedling endast över Internet.

Mediekommittén gjorde bedömningen att direktsändningar av t.ex. ljudradio i realtid via Internet inte sker på begäran enligt databasregeln utan faller under huvudregeln (om den riktas till en vid krets som är öppen för envar).¹⁴ Motiveringen var att ”när sändningen sker i realtid, dvs. utan tidsfördröjning och utan lagring av ljudfiler är det inte mottagaren som startar sändningen utan avsändaren”. Det påpekades också att sändningen vid dessa tillfällen pågår hela tiden till alla som vill ta del av den. Kommittén menade här att en sådan sändning inte skiljer sig från t.ex. en direktsändning i kabel-TV-nät. Det förefaller inte som Kommittén gör någon åtskillnad mellan, å ena sidan, vidareförmedling av ljudradio som samtidigt sänds via marknätet och, å andra sidan, direktsändningar där Internet fungerar som *exklusivt* medium.

Mot bakgrund av de olika förmedlingssätt som Internet ger möjlighet till finns det dock skäl att se närmare på denna fråga. Det följer av genomgången ovan att det i huvudsak finns två sätt att förmedla information på över Internet. Antingen kan informationen förmedlas genom att den som tillhandahåller tjänsten startar sändningen till olika adressater (jfr ovan om webbutskastning) eller genom att den görs tillgänglig via en webbplats för dem som kopplar upp sig mot denna. Båda dessa förmedlingssätt kan också användas för att förmedla direktsändningar på Internet, oavsett om det handlar om vidareförmedling eller situationer där Internet används som exklusivt medium.

En intressant skillnad mellan nämnda förmedlingssätt är emellertid att medan det i förhållande till webbutskastningar är den som tillhandahåller tjänsten som startar direktsändningen, eller vidareförmedlingen av denna, till mottagarna, gäller delvis det motsatta då direktsändningen förmedlas genom att göras tillgänglig via en webbplats. I sistnämnda fall måste den som vill ta del av sändningen koppla upp sig mot Internet, kontakta (eventuellt först söka efter) den webbplats där sändningen tillhandahålls och där göra ett val, t.ex. genom att markera och ”klicka” på en symbol. Genom åtgärden är det mottagaren som själv öppnar den

¹³ Se t.ex. Club Motors LIVE Cybercast (<http://www.moonfire.se/clubmotor/>).

¹⁴ SOU 1997:43 s. 181.

förbindelse genom vilken förmedlingen av direktsändningen sker igenom. Det är således också mottagaren som startar förmedlingen till sig själv, om än inte själva direktsändningen som finns tillgänglig på webbplatsen.

Framför allt i förhållande till situationen där en direktsändning görs tillgänglig via en webbplats är det tveksamt i vilken utsträckning Mediekommitténs jämförelse med en kabel-TV-sändning kan användas. I realiteten sker i dessa fall nämligen inte en utsändning över hela Internet till vem som helst som önskar ta emot den. Det handlar inte ens om en utsändning till en begränsad del av Internet utan endast till dem som vid det aktuella tillfället begär att en sändning som förmedlar direktsändningen skall starta. En traditionell direktsändning i ett kabel-TV-nät sker däremot genom en utsändning i hela kabel-TV-nätet och baseras således inte på en särskild begäran av de som vill ta del av sändningen.

Frågan är om detta tillgängliggörande av direktsändningar som förmedlas på begäran uppfyller kraven enligt huvudregeln på att sändningen skall vara riktad till allmänheten och härunder ske på initiativ av den som sänder. Som framgår av avsnitt 5.2.1. innebär detta enligt YGL:s förarbeten att den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den; mottagaren skall varken kunna eller behöva vara mer aktiv än att slå av eller på den mottagande utrustningen för att ta del av det innehåll som sändningen är avsedd att förmedla.¹⁵

Det kan inte tas för givet att ett tillhandahållande av en direktsändning på sätt som beskrivits ovan uppfyller dessa förutsättningar. Särskilt om man beaktar att mottagarens aktivitet när han eller hon vill ta del av direktsändningen inte skiljer sig från om han eller hon några minuter senare vill ta del av den *lagrade* versionen av den tidigare direktsändningen. Det torde nämligen inte råda något tvivel om att den lagrade versionen i detta fall faller utanför huvudregeln; sändningen startas här på begäran av mottagaren. Mottagarens grad av aktivitet är i dessa fall emellertid densamma oavsett om den information han tar del av är lagrad eller utgörs av en direktsändning som är tillgänglig via databasen. Emellertid så länge det inte är mottagaren som startar själva direktsändningen, är det fortfarande den ansvarige för direktsändningen, respektive vidareförmedlingen av denna, som avgör när direktsändningen skall starta respektive finnas tillgänglig för vidareförmedling på begäran. Direktsändningen pågår här hela tiden utan möjlighet för mottagaren att påverka när den skall börja eller sluta. Hur vidareförmedlingen sedan sker är en annan fråga som inte nödvändigtvis

¹⁵ Prop. 1986/87:151, s. 164-165; jfr prop. 1990/91:64, s. 109-110.

behöver vara avgörande i fråga om vad som är att betrakta som riktat till allmänheten enligt huvudregeln.

Mot denna bakgrund och Mediekommitténs resonemang finns det mycket som talar för att direktsändningar omfattas av huvudregeln oavsett om de förmedlas genom webbutskändningar eller genom att göras tillgängliga på begäran via en webbplats samt oavsett om det handlar om vidareförmedling av ljudradio- och TV-program som samtidigt sänds genom traditionella infrastrukturer för dessa tjänster eller direktsändningar där Internet fungerar som *exklusivt* medium. Utöver förutsättningen att vara riktad till allmänheten torde det avgörande i stället vara att det handlar om en sändning som sker i realtid (dvs. utan tidsfördröjning) och utan lagring av filer, utan möjlighet för mottagaren att avgöra när den skall starta och att den pågår hela tiden till alla som vill ta del av den. Även om det finns flera omständigheter som talar för denna tillämpning av huvudregeln måste rättsläget emellertid bedömas som oklart. Däremot torde det råda mindre tvivel om att databasregeln inte kan tillämpas i detta sammanhang eftersom det inte handlar om upplysningar som finns lagrade i ett register.

Den ovan förda diskussionen kan även relateras till förmedling av direktsändningar genom andra infrastrukturer än Internet. Det gäller t.ex. i förhållande till direktsändningar som förmedlas på begäran i telenät eller kabel-TV-nät (se nedan, avsnitt 6.6.3 och 7.5.2).

5.5.4 Sammanfattning

Genomgången av YGL:s tillämplighet ur ett konvergensperspektiv visar framför allt tre saker. För det *första* innebär konvergensutvecklingen att samma tjänstetyp och samma innehåll kan regleras på olika sätt beroende på vilket sätt förmedlingen sker (som en utsändning till allmänheten eller på individuell begäran) och, i vissa avseenden, beroende på vilket subjekt som tillhandahåller tjänsten (databasregeln i YGL 1:9). Det kan t.ex. handla om NVOD-tjänster och VOD-tjänster som omfattar samma filmer och program, men som på grund av att den ena utgör en utsändning till allmänheten (NVOD) och den andra tillhandahålls på begäran (VOD) kan omfattas av olika regler.

För det *andra* medför sammansmältningen av infrastrukturer och tjänster att sändningar som är riktade till allmänheten kan integreras och kombineras med tjänster där mottagarna själva startar överföringen och ibland även kan påverka innehållet i de tjänster som tillhandahålls. Detta torde mer eller mindre gälla oavsett vilken infrastruktur som avses och exempel från digital-TV-området och Internetområdet ges i de föregående avsnitten.

Effekten är att huvudregelns respektive databasregelns tillämplighet kan skifta inom ramen för ett och samma tjänsteutbud, t.o.m inom vad som för mottagaren kan uppfattas som en och samma tjänst. För den som bedriver verksamhet kan detta följaktligen innebära att olika ansvarsregler gäller växelvis för vad som för denne är avsett att tillhandahållas inom ramen för ett och samma tjänsteutbud, ibland en och samma tjänst. Eftersom databasregelns tillämplighet dessutom förutsätter att det är ett traditionellt massmediesubjekt som tillhandhåller tjänsten, kan detta även innebära att verksamheten växelvis helt faller utanför YGL och att valet av infrastruktur och sätt att tillhandahålla tjänsterna på kan påverka vilka regler som gäller för verksamhetens bedrivande.

För det *tredje* råder viss oklarhet om huvudregelns tillämpning vad gäller direktsändningar på Internet. Det finns i och för sig omständigheter som talar för att huvudregeln skall vara tillämplig i dessa fall, men rättsläget måste ändå bedömas som oklart. Det bör också noteras att om huvudregeln inte kan tillämpas i detta sammanhang, torde inte heller databasregeln vara tillämplig, vilket följer av att det vid en direktsändning och vidareförmedling därav inte handlar om upplysningar som finns lagrade i ett register.

6 Radio- och TV-lagen

6.1 Bakgrund och syfte

Radio- och TV-lagen (1996:844) trädde i kraft den 1 december 1996 och innebar, med undantag för lokalradiolagen (som vid denna tidpunkt var föremål för en särskild utredning)¹, att den tidigare relativt disparata radiolagstiftningen sammanfördes från sju lagar till en. De lagar som ersattes genom radio- och TV-lagen var radiolagen, närradiolagen, lagen om rundradiosändningar av finländska televisionsprogram, lagen om radiotidningar, lagen om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten, lagen om kabelsändningar till allmänheten samt lagen om förbud i vissa fall mot rundradiosändningar på öppna havet. Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion har vidare föreslagit att reglerna om lokalradio inordnas i radio- och TV-lagen.²

Radio- och TV-lagen (i fortsättningen används även RTVL) utgör här ett särskilt regleringsområde inom en i övrigt förhållandevis oreglerad massmediesektor. Lagens syfte är att ta tillvara de särskilda behov av tillgänglighet och mångfald, som anses föreligga på ljudradio- och TV-området, samt att ställa vissa krav i samband med förmedling av visst innehåll genom dessa medier. Behovet av en särreglering har framför allt tre orsaker. För det första följer det av att *radiofrekvensutrymmet* är en begränsad och samtidigt betydelsefull resurs ur ett massmediepolitiskt perspektiv. Det har därför ansetts viktigt att utifrån massmediepolitiska överväganden kunna styra och prioritera användningen av vissa radiofrekvensområden. För det andra fyller ljudradion och televisionen en viktig funktion som *massmedier i allmänhetens tjänst* (public service). Detta har ansetts medföra behov av att kunna ställa särskilda villkor på ljudradio- och TV-verksamheter som ges tillstånd att bedriva sändningar i det nämnda frekvensutrymmet.⁴ För det tredje har ljudradions och televisionens särskilda *genomslagskraft* ansetts medföra ett behov av särskilda innehållsregler utöver allmän lagstiftning, t.ex. vad gäller våldsskildringar och marknadsföring. Till skillnad från de två förstnämnda skälen för en särreglering, är det sistnämnda inte avgränsat till radiobaserade sändningar utan omfattar ljud-

¹ Lokal- och närradiokommittén; SOU 1996:176, *Den lokala radion*.

² SOU 1999:14, *Den framtida kommersiella lokalradion*.

³ SOU 1999:14, *Den framtida kommersiella lokalradion*.

⁴ Prop. 1995/96:160 s. 76.

radio- och televisionssändningar oavsett genom vilken infrastruktur dessa förmedlas.

Flera myndigheter är inblandade i lagens tillämpning. Regeringen och Radio- och TV-verket har att i tillämpliga fall meddela tillstånd för sändningar av ljudradio- och televisionsprogram. Granskningsnämnden för radio och TV (Granskningsnämnden), Justitiekanslern och Konsumentombudsmannen har ansvar i förhållande till programinnehåll och programplacering. Radio- och TV-verket svarar för tillsynen i övrigt.

6.2 Tillämpningsområde

Radio- och TV-lagen omfattar sändningar av ljudradio- och TV-program (härunder även sökbar text-TV)⁵ som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (RTVL 1:1). En sändning anses riktad till allmänheten endast om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Såväl marksändningar som trådsändningar och satellitsändningar omfattas. Det saknar betydelse för lagens tillämplighet om sändningen är analog eller digital.

I vissa avseenden är emellertid lagens tillämpningsområde begränsat. Trådsändningar omfattas endast om sändningen når fler än 100 bostäder (RTVL 1:3, första stycket). Kabeloperatörens skyldighet att vidareända vissa program gäller dock redan för sändningar som når fler än tio bostäder (RTVL 8:1). Lokalradiosändningar omfattas av lokalradiolagen (se avsnitt 9.1; som redan nämnts har emellertid Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion (SOU 1999:14) föreslagit att reglerna om lokalradio skall inordnas i radio- och TV-lagen).

Vidare gäller särskilda regler för TV-program och ljudradioprogram i förhållande till RTVL:s territoriella tillämplighet. Reglerna om TV-program följer av RTVL 1:2 och är utformade i enlighet med EG:s TV-direktiv. Bestämmelsen är relativt komplext utformad men innebär i huvudsak att lagen är tillämplig då den som sänder TV-program är etablerad i Sverige. Om så inte är fallet är lagen ändå tillämplig om den som sänder använder sig av en frekvens som är upplåten i Sverige, en satellitkapacitet som tillhör Sverige eller en satellitupplänk som är belägen i Sverige. Detta gäller dock inte om någon annan EES-stat skall ansvara för sändningen enligt motsvarande kriterier. Om inget av dessa kriterier är tillämpliga skall jurisdiktionsfrågan bedömas med hjälp av bestämmelserna om etablering i artikel 52 och följande i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen. Radio- och TV-lagen är

⁵ Prop. 1995/96:160 s. 65.

dessutom tillämplig på den som, efter att ha varit etablerad i Sverige, etablerar sig i en annan EES-stat i syfte att kringgå svensk lagstiftning när verksamheten huvudsakligen riktar sig till Sverige.

Satellit-sändningar av ljudradioprogram som kan tas emot i Sverige omfattas om den som bedriver sändningsverksamheten har sitt hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet (RTVL 1:4).

6.3 Tillstånd och registrering

Tillståndsplikt gäller för sändningar av ljudradio- eller TV-program på radiofrekvenser under 3 GHz (RTVL 2:1). Tillståndsplikten skall ses mot bakgrund av ljudradions och televisionens funktion som massmedier i allmänhetens tjänst (public service) och behovet av att utifrån massmediepolitiska överväganden kunna styra och prioritera användningen inom det angivna radiofrekvensområdet.⁶ I detta ligger bl.a. målsättningen att alla som bor i Sverige skall ha tillgång till åtminstone ett minimiantal av ljudradio- och TV-program och att dessa sändningar skall tillgodose olika behov med avseende på innehållet.⁷

Undantag från tillståndskravet gäller för sändningar av sökbar text-TV som sker från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt radio- och TV-lagen eller lokalradiolagen. 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 (RTVL 2:1, andra stycket).

Regeringen och Radio- och TV-verket är tillståndsmyndigheter (RTVL 2:2). Regeringen meddelar tillstånd för sändningar av TV-program, för sändningar av ljudradioprogram i hela landet eller till utlandet, för vissa ljudradioprogram i lokala sändningar som inte uppfyller kraven för närradio eller lokalradio samt för lokala digitala ljudradiosändningar. Radio- och TV-verket meddelar tillstånd för bl.a. närradiosändningar och lokalradiosändningar.

Sändningar med tillstånd av regeringen får förenas med särskilda villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen (RTVL 3:1). Därutöver kan ett sändningstillstånd förenas med villkor rörande vissa andra skyldigheter (t.ex. geografisk täckningsgrad, tillgänglighet för syn- och hörselskadade, programinnehåll samt användande av viss sändnings-

⁶ Prop. 1995/96:160 s 76 ff.

⁷ Jfr prop. 1995/96:160 s. 71.

teknik och vissa sändare). Tillståndsvillkor kan även avse förbud mot sändning av reklam, annonser och sponsrade program samt mot att diskriminera annonsörer (RTVL 3:2-3). Villkor får även innebära att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som erhåller tillstånd inte får förändras mer än i en begränsad omfattning (RTVL 3:4). Ordningen med tillståndsvillkor har ersatt det system med avtal mellan staten och tillståndshavaren som tidigare gällde.

För övriga sändningar, dvs. trådsändningar, satellitsändningar och andra radiobaserade sändningar över 3 GHz, utgår lagen från YGL:s princip om etableringsfrihet. För dessa gäller däremot en registreringsplikt (RTVL 2:3). Plikten gäller för den som bedriver sändningsverksamhet och för den som för annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet (s.k. satellitentreprenörer). Registreringsplikten gäller även för annan tillståndsbefriad sändningsverksamhet såsom sändningar av sökbar text-TV och sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade.⁸ Huvudsyftet med registreringen är att det med avseende på det innehåll som förmedlas skall kunna fastställas vem som är ansvarig för verksamheten.

6.4 Regler om innehåll, reklam och annan annonsering

Utöver de särskilda innehållsrelaterade villkor som får förenas med sändningstillstånd meddelande av regeringen, innehåller radio- och TV-lagen även andra bestämmelser om programmets innehåll, placering m.m. Regleringen skall i detta avseende bl.a. ses mot bakgrund av Sveriges förpliktelser att upprätthålla vissa minimistandarder för televisionssändningar enligt EG:s TV-direktiv. Det handlar bl.a. om att sändningarna skall ha en viss andel europeiska program, om begränsningar och krav vad gäller program som innehåller våld och pornografi samt regler om reklam och sponsring (RTVL 6-7 kap.). Härutöver fastslås särskilt att den som sänder med tillstånd av regeringen skall se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (RTVL 6:1). Vidare gäller särskilda innehållsregler för närradiosändningar (RTVL 6:6-7).

På grund av den särskilda karaktär som präglar sökbar text-TV ges i vissa avseenden särskilda tillämpningsregler för denna typ av sändningar. Det gäller för angivande av beteckning för sändningarna (RTVL

⁸ Jfr prop. 1995/96:160 s. 75.

6:9), sändning av särskild signatur i samband med annonser samt meddelande i samband med sponsrade program (RTVL 7:1 och 8). Vidare skall reglerna om annonsandel av sändningstid och annonsplacering i relation till program inte tillämpas på sökbar text-TV (RTVL 7:5 och 7).

6.5 Vidaresändningsplikt

En särskild vidaresändningsplikt (s.k. *must carry*) gäller under vissa förutsättningar för den som äger eller förfogar över en anläggning för trådsändning (RTVL 8:1). Förutsättningarna är att anläggningen används för vidaresändningar av TV-program till allmänheten och sändningarna når fler än tio bostäder. Plikten innebär en skyldighet att se till att de boende i fastigheter som är anslutna till anläggningen utan kostnad kan ta emot TV-sändningar som sker med tillstånd från regeringen och är avsedda att tas emot i området utan villkor om särskild betalning. Avgifter för service och underhåll på själva nätet får dock utgå. Orsaken är att dessa hushåll i praktiken är hänvisade till det programutbud som kabelföretaget sänder ut. Någon praktisk möjlighet för det enskilda hushållet att välja ett annat kabelföretag föreligger i princip inte och oftast har de heller inte möjlighet att ordna tillfredsställande mottagning på egen hand. Syftet med bestämmelsen är därför att säkerställa att de som bor i en kabelansluten fastighet får tillgång till samma programutbud som de skulle haft om de inte hade bott i en sådan fastighet.⁹

Sändningsplikten omfattar högst tre TV-program som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom TV-avgiftsmedel och högst ett TV-program från en annan tillståndshavare. Skyldigheten gäller endast för sändningar där sändningstillståndet har förenats dels med krav på opartiskhet och saklighet, dels med villkor om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter. Program som sänds ut enbart med digital teknik, behöver endast sändas vidare om det också sänds andra program i anläggningen med sådan teknik. Vidaresändningen av programmet behöver då endast ske digitalt. Skyldigheten gäller inte för en anläggning där ett begränsat antal TV-program förs fram till abonnenterna genom ett kopplat telenät med hjälp av digital teknik (xDSL-baserad teknik). Syftet med detta undantag är att regleringen av vidaresändningsplikt inte skall begränsa incitamenten för olika

⁹ Prop. 1995/96:160 s. 125-126.

aktörer att utveckla ny teknik för överföring av TV-program i nät av olika slag.¹⁰

Om sändningarna når fler än 100 bostäder skall dessutom ett särskilt bestämt utrymme tillhandahållas kostnadsfritt för sändningar av TV-program från ett eller flera av Radio- och TV-verket utsedda lokala kabelsändarföretag (RTVL 8:2 §).

6.6 Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Utvecklingen av den digitala sändningstekniken och möjligheten att integrera olika distributionstekniker och distributionssystem för förmedling av ljudradio och television, reser i olika avseenden frågor av betydelse för RTVL:s tillämpningsområde. Framför allt handlar det om tre områden som det finns anledning att se närmare på.

Det första området rör frågan om vad som utgör ljudradio- och TV-program i RTVL:s mening. Frågan följer av att en sändning, oavsett om den uppfyller kravet på att vara riktad till allmänheten, endast omfattas av RTVL om den samtidigt kan betraktas som en ljudradio- eller TV-sändning. RTVL har således ett snävare tillämpningsområde än YGL som utöver ljudradio- och TV-sändningar även omfattar vissa *liknande överföringar* med hjälp av elektromagnetiska vågor om de är riktade till allmänheten (eller omfattas av databasregeln; YGL 1:6 respektive 1:9). Som framgår nedan medför bl.a. införandet av digital sändningsteknik en allt mer otydlig gränsdragning mellan vad som å ena sidan kan karakteriseras som sändningar av ljudradio och television och, å andra sidan, andra sändningar av ljud, text, stillbilder och rörliga bilder som inte skall omfattas av RTVL:s bestämmelser.

Det andra området omfattar en närmare diskussion om tillämpningen av RTVL:s regler rörande sökbar text-TV. Behovet av att se närmare på denna fråga följer av att särskilda regler gäller för tjänster som inte enbart uppfyller kravet på att utgöra ljudradio eller television i lagens mening, utan dessutom kan karakteriseras som sökbar text-TV.

Det tredje området rör kravet om att sändningen skall vara riktad till allmänheten och skall ses mot bakgrund av det ökade inslag av interaktivitet i ljudradio- och TV-tjänsterna som framför allt följer av att sändningarna digitaliseras. Frågan behandlas relativt utförligt i samband med diskussionen om YGL:s tillämplighet ur ett konvergensperspektiv (avsnitt 5.5.2 och 5.5.3). Det finns emellertid skäl att även se närmare på vilka särskilda konsekvenser utvecklingen har för tillämpningen av RTVL i detta sammanhang.

¹⁰ Prop 1997/98:184 s. 66.

6.6.1 Ljudradio och television

Vad som skall betraktas som ljudradio och television i lagens mening definieras inte i lagtexten. Viss vägledning följer emellertid av förarbetena till RTVL, Granskningsnämndens praxis samt tilldelningen av tillstånd för digitala TV-sändningar i marknätet.

Förarbetena till radio- och TV-lagen

I förarbetena till RTVL gjordes bedömningen att det inte fanns något behov av att särskilt definiera ljudradio och television i den nya lagen.¹¹ Istället framhölls att vad som avses med dessa begrepp bör bestämmas utifrån det allmänna språkbruket och det behov som kan finnas av att reglera denna typ av verksamhet. Det uttalades vidare att med radio och television torde i det allmänna språkbruket förstås sändningar som ett obestämt antal personer samtidigt kan ta emot i en ljudradiomottagare respektive televisionsmottagare (därav det i lagtexten uttryckliga kravet på att sändningen skall vara riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel); den teknik som däremot utnyttjas för sändningarna bör inte tillmätas någon avgörande vikt.¹² Det har följaktligen inte någon betydelse för bedömningen av radio- och TV-lagens tillämplighet om sändningen är analog eller digital eller sker genom telenät, kabelnät, marknät, via satellit eller genom någon annan infrastruktur. Däremot antyds att typen av apparat som används för mottagandet *kan* vara av betydelse för bedömningen av om det handlar om ljudradio eller television enligt det allmänna språkbruket ("ljudradiomottagare respektive televisionsmottagare").

När det gäller programbegreppet följer det vidare av förarbetena att allt innehåll i en ljudradio- eller televisionssändning omfattas, således även enkla meddelanden som t.ex. meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt.¹³ Utgångspunkten för att kunna skilja ett program från ett annat är att vad programföretaget presenterar som ett program normalt bör kunna betraktas som ett program i lagens mening.¹⁴ I RTVL:s förarbeten hänvisas här till den diskussion som fördes i samband med att reklambestämmelserna i den dåvarande radiolagen infördes. Av dessa förarbeten framgår vidare att denna förståelse av programbegreppet ansågs stå i god samklang med allmänt språkbruk enligt vilket det med ett program "fick anses förstås en avgränsad del av

¹¹ Prop. 1995/96:160 s. 63.

¹² Prop. 1995/96:160 s. 63.

¹³ Prop. 1995/96:160 s. 68.

¹⁴ Prop. 1995/96:160 s. 67.

sändningstiden, vilken presenterades under en särskild rubrik och behandlade en på ett visst sätt sammanhållet tema”.¹⁵ Eftersom programbegreppets främsta syfte torde vara att ge vägledning för tillämpning av reglerna om inplacering av reklam m.m. är det emellertid tveksamt vilken vägledning det kan ge i den mer övergripande frågan om vad som kan anses utgöra ljudradio och television i lagens mening. Tillämpningen av RTVL på sökbar text-TV visar också att även sändningar av innehåll som inte på dylikt sätt utgör en avgränsad del av sändningstiden kan omfattas. För denna typ av sändningar gäller särskilt anpassade regler (se vidare nedan om tillämpningen av begreppet sökbar text-TV).

Granskningsnämndens praxis

I ett ärende från 1998 hade Granskningsnämnden att ta ställning till vad som kunde utgöra ljudradio eller television enligt det allmänna språkbruket. Frågan gällde RTVL:s tillämplighet på reklam som förmedlades via radions RDS-tjänst (Radio Data System).¹⁶ Granskningsnämnden hänvisade här till lagens förarbeten och konstaterade att den information som erhålls genom RDS-tjänsten på ett textfönster som är kopplat till en radio i och för sig kan anses riktad till allmänheten, men att frågan var om informationen utgör ljudradio eller television. Enligt Granskningsnämndens mening kunde informationen knappast uppfattas som vad som enligt allmänt språkbruk anses som ljudradio. Snarare ansågs tjänsten förete vissa likheter med text-TV som faller under lagens tillämpningsområde, vilket skulle kunna motivera att lagen tillämpades även på RDS-tjänsten. Granskningsnämnden ansåg dock inte att det skulle falla sig naturligt att såsom televisionssändning i lagens mening uppfatta en tjänst som varken förmedlas via en traditionell TV-apparat eller utgörs av rörliga bilder. Vidare noterades att om RDS-tjänsten betraktas som televisionssändning uppkommer frågor om bl.a. tillståndsplikt för sändningarna, skyldighet att bevara sändningarna, tillämpning av olika bestämmelser om reklam m.m. Mot denna bakgrund fann Granskningsnämnden att radio- och TV-lagen inte var tillämplig på tjänsten.

Det bör här noteras att Granskningsnämnden inte problematiserade frågan om den tekniska utvecklingen eventuellt kunde medföra att ljudradio i allmänt språkbruk numera även borde inkludera RDS-tjänsten. I stället synes Granskningsnämnden konstatera att det handlar om textmeddelanden, inte ljud, och att det således inte kan vara fråga om ljud-

¹⁵ Prop. 1990/91:149 s. 107.

¹⁶ Beslut 1998-02-02, SB 46/98.

radio enligt allmänt språkbruk, samt att det inte heller kan handla om en televisionssändning enligt allmänt språkbruk eftersom mottagarapparatens inte är en traditionell TV-mottagare. Det fördes således inte heller någon diskussion i beslutet om betydelsen av att RDS-tjänsten ofta tillhandahålls som en integrerad del av ljudradioutsändningen av bestämda programkanaler, eller att ett sådant text-fönster som innehållet i RDS-tjänsten presenteras i sedan en tid tillbaka torde vara en naturligt integrerad del i de flesta bilradioapparater.

Tillståndsgivningen för digitala TV-sändningar i marknätet

Regeringens tillståndsgivning för digitala TV-sändningar förefaller emellertid som ett exempel på en mer dynamisk tolkning av RTVL:s tillämpningsområde. Utgångspunkten för införandet av digitala TV-sändningar i marknätet utgörs av regeringens proposition till riksdagen om *Digitala TV-sändningar* (digital-TV-propositionen).¹⁷ Av propositionen framgår att, utöver traditionella TV-program, kommer digitala TV-sändningar att kunna erbjuda såväl tjänster med tydlig koppling till ett visst TV-program (t.ex. resuméer, bakgrundsinformation eller textning på olika språk) som tjänster utan denna koppling (bl.a. interaktiv utbildning, försäljning, biljettbokning, banktransaktioner, elektroniska tidningar, bibliotekstjänster och tillgång till trafikinformation).¹⁸ Mot denna bakgrund föreslog regeringen att kärnan i sändningsverksamheten skall vara digitala marksändningar av TV, men att även andra tjänster än traditionella TV-program skall kunna förekomma (t.ex. utbildningstjänster och teletjänster av olika slag).¹⁹ Det fastslås vidare att sändningarna skall bedrivas inom ramen för nuvarande lagstiftning för radio, television och televerksamhet, samt att tillstånd att bedriva TV-sändningar enligt RTVL skall lämnas av regeringen (om en tjänst utgör televerksamhet som kräver tillstånd enligt telelagen påpekas därutöver att sådant tillstånd lämnas av Post- och telestyrelsen).²⁰

Med stöd av RTVL beviljade regeringen under 1998 tillstånd för digitala TV-sändningar i marknätet. Tillståndsbesluten ger inte någon direkt vägledning om vad som här avses med TV-program. Det kan nämligen inte uteslutas att tillståndsplikten enbart baserar sig på de traditionella TV-program som samtliga tillståndshavare har uppgivit att de skall sända.

¹⁷ Prop. 1996/97:67.

¹⁸ Prop. 1996/97:67 s. 12.

¹⁹ Prop. 1996/97:67 s. 28-29.

²⁰ Prop. 1996/97:67 s. 28-29.

Det kan i detta sammanhang emellertid vara intressant att notera att en av tillståndshavarna (CELL ICD) anger i ansökningshandlingarna att de s.k. "tjänsteprogram" man har tänkt att erbjuda skall vara interaktiva och att TV-tittarens returinformation skickas via telefonnätet. Fördelningen mellan interaktiva och traditionella TV-program uppges vidare vara cirka 80/20 (dvs. 80 % av programmen kommer i huvudsak att utgöras av vad som i ansökan betecknas som interaktiva "tjänste-TV-program" medan 20 % av programmen kommer att utgöras av traditionella TV-program).²¹

Även om tillståndsbesluten i sig inte ger någon närmare vägledning torde såväl den ovan refererade diskussionen i digital-TV-propositionen som de ansökningar som beviljats tillstånd innebära att det inte kan uteslutas att även andra tjänster än traditionella TV-program kan omfattas av begreppet television i RTVL (under förutsättning att de förmedlas som sändningar riktade till allmänheten). Det bör i detta sammanhang dock hållas i minnet att teletjänster regleras av telelagen. De gränsdragningsproblem som härvid kan uppstå mellan telelagen och RTVL behandlas nedan i avsnitt 7.5.3.

Slutsats

Medan Granskningsnämndens beslut kan beskrivas som en förhållandevis restriktiv tillämpning där endast traditionell ljudradio omfattas av RTVL:s bestämmelser, framstår tillståndsgivningen för digitala TV-sändningar som det motsatta, dvs. en mer dynamisk tillämpning av vad som kan omfattas av RTVL. Vid denna jämförelse är det dock viktigt att vara medveten om den principiella skillnaden i dessa processer. Granskningsnämnden hade att fatta ett beslut som i sak skulle kunna vara betungande för den som tillhandahåller de aktuella tjänsterna och följaktligen också innebära en begränsning av etableringsfriheten för dessa tjänster. Även om YGL torde ge utrymme för begränsningar av etableringsfriheten i detta avseende, kan utgångspunkten för det restriktiva beslutet därför ha varit att inte genom praxis ge RTVL ett vidare tillämpningsområde än vad som här ansågs nödvändigt. Till-

²¹ Se särskilt regeringsbeslut 11, 1998-06-25, bilaga 1 f, avseende tillstånd för CELL ICD AB (CELL) att sända "televisionsprogram", samt CELL:s komplettering till ansökan i brev till radio- och TV-verket daterat 1998-02-19, dnr. 158/98.

²² Se särskilt regeringsbeslut 11, 1998-06-25, bilaga 1 f, avseende tillstånd för CELL ICD AB (CELL) att sända "televisionsprogram", samt CELL:s komplettering till ansökan i brev till radio- och TV-verket daterat 1998-02-19, dnr. 158/98.

ståndsgivningen för digitala TV-sändningar präglas däremot av en politisk vilja att skapa förutsättningar för nya typer av innehållstjänster och därmed ytterligare främja en ökad mångfald för allmänheten genom den marksända televisionen.

Oavsett de bakomliggande skälen kan dock konstateras att Granskningsnämndens beslut och tillståndsgivningen för digital-TV inte visar en entydig bild av vad som skall uppfattas som ljudradio och television i RTVL:s mening. Mot bakgrund av förarbetena gäller osäkerheten framför allt vad som till en var tid skall uppfattas ligga i det allmänna språkbruket och hur detta skall konstateras vid tillämpningen av RTVL:s bestämmelser. Med digital ljudradio kommer än mer avancerade sidotjänster än endast RDS-tjänsten att vara integrerade med de traditionella ljudradioprogrammen. Vidare kan de digitala ljudradiomottagarna med stor sannolikhet förväntas utvecklas till att vara utrustade med fönster som inte enbart kan presentera text utan även rörliga bilder, möjligen även motta digitala TV-sändningar. Det kan även tänkas att hela frekvenser tilldelas för andra tjänster än traditionella ljudradioprogram, men som ändå är avsedda att främst mottas av apparater som också används för traditionell ljudradiomottagning. Motsvarande utveckling gäller för televisionen, och gränsdragningen mellan såväl ljudradiomottagare och TV-mottagare som mellan dessa mottagare och annan apparatur (t.ex. datorer och mobiltelefoner) kan förväntas att bli allt svårare att upprätthålla.

Mot denna bakgrund är i och för sig Granskningsnämndens gränsdragning förhållandevis tydlig, medan det är mer osäkert vad tillståndsgivningen för digitala TV-sändningar har för konsekvenser för RTVL:s tillämpningsområde. I ljuset av den beskrivna konvergensutvecklingen är det dock osäkert hur länge Granskningsnämndens gränsdragning kan upprätthållas. Det finns också redan nu tecken på att rättsläget kan komma att förändras i detta avseende. Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion föreslår i sitt betänkande att motsvarande regler som gäller för sökbar text-TV även skall gälla för s.k. tilläggs-tjänster i lokalradio.²³ Med tilläggstjänster avses i betänkandet programverksamhet i lokalradio kompletterad med text eller bild. Som exempel på en sådan tjänst anges bl.a. RDS-tjänsten.²⁴

²³ SOU 1999:14, *Den framtida kommersiella lokalradion*, förslag till ny bestämmelse i RTVL; 5:20, s. 33.

²⁴ SOU 1999:14, *Den framtida kommersiella lokalradion*, s. 185 ff.

6.6.2 Sökbar text-TV

Text-TV definieras inte i lagen men beskrivs i förarbetena som särskild textinformation som förmedlas med TV-signalen.²⁵ Text-TV, som också kan omfatta enklare grafik, används huvudsakligen dels för programtextning eller annan textinformation under ett program, dels för att sända textade informationssidor som fyller hela TV-rutan och som kan fungera som en från TV-programmet fristående innehållstjänst. Sidorna kan här vara samlade i ämnesområden (t.ex. nyheter, väder, sport, annonser etc.) och TV-tittaren kan "bläddra" fram den information som önskas. Det är det sistnämnda användningsområdet som brukar benämnas sökbar text-TV. För att sända de textade informationssidorna används som regel outnyttjat utrymme i TV-signalen, det s.k. bildsläckningsintervallet. I andra fall kan en hel kanal eller delar av en kanal tas i anspråk. Informationen hämtas från en dator och förmedlas genom en tråd- eller radiobaserad sändning. Informationssidorna sänds cykliskt och uppdateras kontinuerligt; när den sista sidan har sänts upprepas sändningen från början. För att kunna ta emot sådan sökbar text-TV som här beskrivits krävs att TV-mottagaren är utrustad med minnesenhet och avkodare. Vid mottagning av sökbar text-TV lagras den sida som tittaren har valt att se på i mottagarapparatens minne och presenteras på bildskärmen så länge han eller hon önskar.

Enligt RTVL gäller särskilda regler för sökbar text-TV. Det gäller bl.a. för annonsering, sponsringsmeddelanden och angivande av sändningsbeteckning. Motivet för att tillämpa särskilda regler i dessa sammanhang är att det i sökbar text-TV inte på samma sätt som i förhållande till andra TV-program går att avgöra när ett program börjar och slutar. Därutöver görs vissa undantag från tillståndsplikten för sändningar av sökbar text-TV. Undantaget gäller för sändningar som sker från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt radio- och TV-lagen eller lokalradiolagen (RTVL 2:1, andra stycket). Däremot föreligger registreringsplikt för de tillståndsbefriade sändningarna av sökbar text-TV. Skälet till att det inte behövs något tillstånd för dessa sändningar är enligt förarbetena att det inte finns något behov av att styra frekvensanvändningen; sändningen av text-TV använder det outnyttjade bildsläckningsintervallet, vilket är ett utrymme som annars inte utnyttjas.²⁶

I samband med införandet av digitala TV-sändningar är det relevant att se närmare på hur reglerna om sökbar text-TV skall tillämpas i förhållande till de digitala TV-tjänster som inte kan betecknas som traditionella TV-program. Vid en jämförelse kan konstateras att dessa

²⁵ Prop. 1995/96:160 s. 72-73.

²⁶ Prop. 1995/96:160 s. 73.

tjänster kan uppvisa såväl likheter som skillnader med traditionell sökbar text-TV. Det kan i båda fallen handla om en samtidig och regelbunden utsändning av information som uppdateras kontinuerligt. Till skillnad från den analoga text-TV-tjänsten kan emellertid de digitala tjänsterna omfatta inte enbart text och enkel grafik, utan även ljud och rörliga bilder i vad som skulle kunna betecknas som kraftfulla multimediala tjänster. De digitala tjänsterna kan således omfatta mer än endast textsidor och t.o.m. vara så avancerade att de i olika delar kan vara svåra för mottagaren att särskilja från mer traditionella TV-program. De kan dessutom integreras med de mer traditionella TV-programmen i bild på ett sätt som kan göra det än svårare att urskilja vad som utgör ett traditionellt TV-program, en programanknuten tjänst respektive en fristående tjänst. Detta förhållande behöver inte heller vara statiskt. En tjänst som medger beställning av resor kan utgöra en naturligt integrerad del vid sändningar av ett visst reseprogram, men också utgöra en fristående tjänst när reseprogrammet inte sänds. Det kan vidare vara så att inslaget av, och därav förhållandet mellan, traditionella TV-program, programanknutna och fristående tjänster varierar inom den frekvens som är tilldelad för sändningarna.

Hur reglerna om sökbar text-TV skall tillämpas i detta sammanhang framgår inte av lagtexten eller förarbetena om införandet av digitala TV-sändningar. Frågan har särskild betydelse om man föreställer sig en programoperatör som inte avser att sända traditionella TV-program överhuvudtaget, utan enbart andra typer av digitala innehållstjänster. I den mån dessa tjänster generellt skall jämföras med sökbar text-TV, fordras följaktligen inte tillstånd för sändningar enligt RTVL om övriga förutsättningar för detta är uppfyllda (jfr ovan). Detta skall bl.a. ses i ljuset av det förhållandevis avancerade multimediala innehåll (härunder med rörliga bilder) som här kan tillhandahållas jämfört med traditionell sökbar text-TV och där gränsen mot traditionella TV-program blir alltmer otydlig.

6.6.3 Sändningar riktade till allmänheten

För att omfattas av RTVL skall sändningen utöver förmedlingen av ljudradio- och TV-program även vara riktad till allmänheten (och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel). Motsvarande krav återfinns i YGL:s huvudregel om ”radioprogram” (YGL 1:6) och reglerna skall tolkas på samma sätt.²⁷ Innebörden i detta krav är att sändningen anses riktad till allmänheten endast om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Om det istället är mottagaren som startar sändningen av det innehåll han eller hon får del av, faller sändningen följaktligen utanför RTVL.

De tjänster som kommer att tillhandahållas i samband med digitala ljudradio- och TV-sändningar kommer i olika utsträckning att omfatta inslag av såväl sändningar som är riktade till allmänheten som sändningar som sker på begäran, dvs. som startas av mottagaren. De konsekvenser som detta kan ha för den generella bedömningen av om en sändning är riktad till allmänheten eller inte diskuteras ingående i samband med genomgången av YGL, vartill hänvisas (avsnitt 5.5.2 och 5.5.3). Det finns emellertid skäl att ytterligare poängtera vissa av dessa aspekter i förhållande RTVL:s tillämpningsområde.

Det framgår av diskussionen i nämnda avsnitt om YGL att de digitala TV-tjänsterna kan ha såväl ”skenbart” som ”verkligt” interaktiva inslag. Med *skenbar* interaktivitet avses här en tjänst som mottagaren uppfattar som interaktiv. Någon egentlig återkoppling från mottagaren till den sändande sker emellertid inte och det är inte heller mottagaren som initierar sändningen av det innehåll han eller hon tar del av. Denna form av interaktivitet påverkar således inte bedömningen av att sändningen är riktad till allmänheten. *Verklig* interaktivitet uppnås främst genom att mottagningsenheten för de digitala TV-sändningarna är utrustad med en kommunikationsfunktion som gör det möjligt för användaren att inte enbart vara en passiv mottagare utan även aktivt kommunicera med omvärlden. Kommunikation kan härigenom uppnås t.ex. med såväl den som sänder ut tjänsten som med annan som genom utsändningen vill komma i kontakt med mottagarna, t.ex. företag som marknadsför olika produkter och tjänster. Möjligheten till denna form av interaktivitet *kan* användas på ett sätt som bl.a. innebär att mottagarna erhåller ytterligare information från databasen på individuell basis. Sändningen sker i dessa avseenden på begäran och kan därför inte betraktas som riktad till allmänheten.

Det intressanta ur RTVL:s perspektiv är att dessa olika typer av interaktivitet kan vara integrerade i vad som för mottagaren framstår som en och samma tjänst. Detta torde också vara utgångspunkten för

²⁷ Prop. 1995/96:160 s. 64.

den som tillhandahåller tjänsten. Det kan t.ex. handla om att mottagaren begär information som går utöver vad som tillhandahålls genom utsändningen. Denne kopplas då automatiskt via en returkanal, t.ex. telenät, mobiltelenät eller kabel-TV-nät, till en databas ur vilken mer information kan erhållas. Det kan också handla om att utföra banktransaktioner, elektronisk handel eller att beställa en film (video-on-demand). När detta led i kommunikationen väl är upprättat, torde kommunikationen mellan parterna i de flesta fall fortsätta i returkanalen; så länge kommunikationen är avsedd att vara individuell finns vanligtvis inget skäl, varken ekonomiskt eller integritets- eller säkerhetsmässigt, att låta den gå till den ursprunglige mottagaren som en del i en utsändning riktad till allmänheten. Den kommunikation som således etableras i detta skede sker definitionsmässigt på ett sätt som innebär att mottagaren erhåller informationen på begäran och inte längre som en sändning riktad till allmänheten.

Vad som kan tillhandahållas, och för mottagaren framstå, som en och samma ljudradio- eller TV-tjänst kan följaktligen i realiteten bestå av olika kommunikationselement som torde medföra att RTVL endast växelvis är tillämplig beroende på mottagarens aktivitet (sändningar dels riktade till allmänheten och dels på begäran). Konsekvensen skulle således vara att de regler vars syfte bl.a. är att hantera dessa mediers särskilda genomslagskraft med hänsyn till sändningarnas innehåll, endast har begränsad tillämplighet i förhållande till det innehåll som mottagarna faktiskt upplever att de får del av genom utsändningen. Tillståndshavare eller registreringspliktiga torde i dessa delar inte kunna fällas för brott mot tillståndsvillkoren eller RTVL:s generella innehållsregler. Granskningsnämnden kan således komma att behöva genomföra delvis tekniskt relaterade analyser av hur ett visst innehåll har förmedlats vid en viss tidpunkt, för att avgöra sitt mandat i förhållande till de ljudradio- och TV-tjänster som förmedlas. RTVL:s utformning torde således vidare ge utrymme för medvetna val av distributionsform för att påverka vilka innehållsregler som skall gälla för ett visst innehåll. Innehåll som p.g.a. tillståndsvillkor eller RTVL:s generella innehållsregler ej får förmedlas, torde således kunna göras tillgängligt som en integrerad del av ljudradio- eller TV-tjänsten utan att strida mot RTVL eller de förutsättningar som gäller enligt tillståndet.

En annan fråga som rör kravet på att sändningarna skall vara riktade till allmänheten rör möjligheten att med xDSL-baserad teknik förmedla rörliga bilder, t.ex. filmer och TV-program, över telenätet. Frågan berörs i samband med genomgången av YGL (avsnitt 5.5.3, se även rörande telelagens tillämplighet nedan, avsnitt 7.5.3). I förhållande till RTVL är det här särskilt frågan om sådan vidareförmedling genom telenätet utgör registreringpliktig verksamhet för den som tillhandahåller

tjänsten. Frågan är särskilt relevant eftersom vidareförmedlingen här sker på individuell begäran och därför inte *isolerat* sett torde uppfylla kravet på att vara riktad till allmänheten. Detta kan bl.a. jämföras med traditionell vidareförmedling av ljudradio- och TV-sändningar i kabelnät där vidareförmedlingen sker som en samtidig utsändning till samtliga hushåll som är anslutna. Även om rättsläget här får bedömas som oklart finns det dock omständigheter som talar för att sådan vidareförmedling av direktsändningar vid tillämpningen av YGL skall anses som riktad till allmänheten oavsett om själva vidareförmedlingen sker på begäran.

Ytterligare en aspekt är att dessa vidareförmedlade sändningar i såväl telenät som kabel-TV-nät även, på liknande sätt som beskrivits ovan, kan integreras med tjänster som lagras och tillhandahålls på begäran ur en databas (t.ex. filmer och TV-program som tillhandahålls som VOD-tjänster). Det följer av genomgången ovan att tjänster som innebär att upplysningar tillhandahålls på begäran inte är att betrakta som riktade till allmänheten och således faller utanför RTVL:s tillämpningsområde.

6.6.4 Sammanfattning

Konvergensutvecklingen medför en sammansmältning av infrastrukturer, tjänster och apparater. I förhållande till radio- och TV-lagens tillämpningsområde aktualiserar detta frågan om vad som utgör ljudradio och television i lagens mening. Varken förarbetena, Granskningsnämndens praxis eller tillståndsgivningen för digitala TV-sändningar i marknätet ger emellertid någon närmare vägledning i detta avseende varför rättsläget måste bedömas som oklart.

Detsamma gäller för vad som utgör sökbar text-TV i radio- och TV-lagens mening. Enligt radio- och TV-lagen gäller särskilda regler för sökbar text-TV. Det handlar här om regler rörande annonsering, sponsringsmeddelanden och angivande av sändningsbeteckning samt om att sändningar av sökbar text-TV under vissa förutsättningar är tillståndsbefriade. Frågan är hur dessa regler skall tillämpas framför allt i förhållande till sådana digitala TV-tjänster som inte kan betecknas som traditionella TV-program.

Avslutningsvis medför konvergensutvecklingen vissa tillämpningsproblem vad gäller kravet på att sändningarna av ljudradio- och TV-program skall vara riktade till allmänheten, vilket motsvaras av vad som framgår av genomgången av YGL (avsnitt 5.5.2 och 5.5.3). De tjänster som kommer att tillhandahållas i samband med digitala ljudradio- och TV-sändningar kommer i olika utsträckning att omfatta inslag av såväl sändningar som är riktade till allmänheten som sändningar som sker på

begäran, dvs. som startas av mottagaren. Vad som kan tillhandahållas, och för mottagaren framstå, som en och samma ljudradio- eller TV-tjänst kan följaktligen i realiteten bestå av olika kommunikationselement som torde medföra att RTVL endast växelvis är tillämplig beroende på mottagarens aktivitet (sändningar dels riktade till allmänheten och dels på begäran). Konsekvensen skulle således vara att de regler vars syfte bl.a. är att hantera dessa mediers särskilda genomslagskraft med hänsyn till sändningarnas innehåll, endast har begränsad tillämplighet i förhållande till det innehåll som mottagarna faktiskt upplever att de får del av genom utsändningen.

7 Telelagen

7.1 Bakgrund och syfte

Telelagen (TL, 1993:597) trädde i kraft den 1 juli 1993. Samtidigt bolagiserades Televerket och bytte namn till Telia AB. Merparten av Televerkets myndighetsansvar överfördes till Telestyrelsen, nuvarande Post- och telestyrelsen (PTS), som därmed blev ansvarig myndighet för telelagstiftningen och dess efterlevnad. Härigenom separerades också regleringsansvaret från operationella verksamhetsintressen, vilket har utgjort ett viktigt led i den regleringsprocess som präglar telesektorerna inom såväl Sverige som övriga medlemsstater i EU. Ett grundläggande syfte med den EG-rättsliga teleregleringen är att uppnå en fungerande konkurrens på telemarknaden. Den är därför i huvudsak inriktad på att bryta upp de såväl legala som faktiska monopol som tidigare styrts medlemsstaternas telesektorer. Den svenska teleregleringen uppfyller de krav som följer av den EG-rättsliga regleringen på detta område.

Syftet med telelagen är att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att de telepolitiska målen kan uppnås.¹ Det övergripande telepolitiska målet är att enskilda och myndigheter i landets olika delar skall ha tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. I detta ligger bl.a. att var och en skall få möjlighet att från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst till ett rimligt pris inom ett allmänt tillgängligt telenät, att alla skall få tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor, samt att telekommunikationerna skall vara uthålliga och tillgängliga under kriser och krig (TL 2 §, första stycket). Enligt förarbetena innebär detta att telekommunikationerna skall bidra till regional balans, vara öppna och flexibla samt främja mångfald och valfrihet för användarna, samt vidare bidra till ett effektivt resursutnyttjande i samhället.² Telekommunikationerna skall även i sig vara effektiva, vilket bl.a. innebär att de skall främja samverkan mellan operatörer och bidra till skapandet av nya, kostnadseffektiva och högkvalitativa teletjänster.

Konkurrens används som ett centralt medel för att uppnå dessa målsättningar (TL 3 §), vilket också präglar delar av telelagens utformning. Här återfinns konkurrensfrämjande regler och regler för att motverka

¹ Prop. 1992/93 s. 1.

² Prop. 1996/97 s. 31.

marknadsimperfektioner. Behovet av särskilt konkurrensfrämjande regler inom telesektorn följer av behovet av att motverka och balansera den starkt dominerande ställning som Telia har inom flera områden inom telesektorn (jfr ovan om syftet med den EG-rättsliga regleringen på området). Telelagen innehåller därför i detta syfte bestämmelser som särskilt gäller teleoperatörer med ett betydande inflytande på marknaden. Ambitionen är emellertid att generell konkurrenslagstiftning efterhand skall vara styrande även för telemarknaden.³

7.2 Tillämpningsområde

Telelagens tillämpningsområde bestäms av en relativt komplex begreppsstruktur med begrepp som språkligt sett kan vara svåra att skilja åt för den oinitierade. Dessa begrepp utgör dock underlag för avgränsningar såväl inom telelagens tillämpningsområde som i förhållande till annan lagstiftning.

Telelagen är tillämplig på *televerksamhet* (TL 1 §). Med *televerksamhet* avses förmedling av telemeddelanden, för egen eller annans räkning,⁴ via telenät eller tillhandahållande av nätkapacitet. Medan *telemeddelande* definieras som ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare, definieras *telenät* som en anläggning avsedd för förmedling av telemeddelanden. Med *nätkapacitet* avses överföringskapacitet i telenät eller del därav. Begreppet omfattar alla former av överföringskapacitet: allt från större sammanhängande system till enstaka förbindelser samt även rent fysiska ledningar utan elektronisk utrustning, s.k. svart fiber.⁵

Telelagens reglering är framför allt inriktad på vissa typer av tjänster för vilka bl.a. reglerna om anmälningsplikt, tillståndsplikt och samtrafik i huvudsak är tillämpliga (se närmare följande avsnitt). Utöver tillhandahållande av nätkapacitet, som berörs ovan, handlar det om teletjänster, telefonitjänster och mobila teletjänster. Med *teletjänster* avses förmedling av telemeddelanden för någon annan (jfr innebörden av ”televerksamhet” ovan). En särskild grupp av teletjänster utgörs av *telefonitjänster*. En telefonitjänst är en teletjänst som omfattar överföring av tal och som medger överföring av telefaxmeddelanden samt datakommunikation via låghastighetsmodem. Med *mobil teletjänst*

³ Prop. 1996/97 s. 34.

⁴ Prop. 1996/97 s. 93.

⁵ Prop. 1996/97 s. 93.

avses teletjänst där abonnentanslutningen tillhandahålls via radio i en mobil nätanslutningspunkt.

Telelagen är emellertid inte tillämplig på all verksamhet som avser förmedling av telemeddelanden. Från lagens tillämpningsområde undantas utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i YGL 1:1 tredje stycket första meningen (TL 1 § tredje stycket). Det innebär således att program i ljudradio och television samt innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor, och som är riktade till allmänheten, inte utgör televerksamhet i telelagens mening. Det kan ifrågasättas om undantaget även omfattar sådan verksamhet som omfattas av databasregeln i YGL (YGL 1:9). Orsaken är att förmedlingen i dessa fall sker på individuell begäran och inte som en utsändning till allmänheten. Det är vidare endast utsändningar till allmänheten som omtalas i förarbetena.⁶

Det är emellertid viktigt att komma ihåg att YGL:s tillämpningsområde bestäms av bestämmelserna i YGL. I den mån reglerna i YGL och telelagen kommer i konflikt med varandra har YGL, i egenskap av grundlag, företräde framför telelagen som är av längre rang. Vid sidan av YGL:s huvudregel om sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten (YGL 1:6) måste därför även databasregeln (YGL 1:9) beaktas vid tillämpningen av telelagen. Till skillnad från vad som är fallet med utsändningar till allmänheten som uttryckligen undantas från telelagens tillämpningsområde, torde det emellertid få avgöras från fall till fall i vilken utsträckning telelagens bestämmelser kan tillämpas på grundlagsskyddad databasverksamhet.

7.3 Tillstånd och anmälan

Det är särskilt vissa grundläggande typer av televerksamhet som har ansetts motivera den typ av särreglering som dominerar telelagen. För dessa typer av verksamheter stipuleras anmälningsplikt och i vissa fall tillståndsplikt. I båda fallen handlar det om tillhandahållande av vissa tjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät (TL 4 a § och 5 §). Vad som utgör ett ”allmänt tillgängligt” telenät definieras inte i lagen, men av förarbetena följer att det handlar om ett nät som står till allmänhetens förfogande och att det skall vara öppet för en vid krets av användare att ansluta sig till nätet.⁷ Begreppet allmänheten behöver i denna bemärkelse inte avse alla och envar. Enligt förarbetena bör det vara

⁶ Prop. 1992/93:200 s. 81 ff.

⁷ Prop. 1992/93:200 s. 91.

tillräckligt att redan en på visst sätt avgränsad användarkategori kan använda nätet för att det skall betraktas som allmänt tillgängligt.

De tjänster som omfattas av anmälningsplikt är tillhandahållande av telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil teletjänst, nätkapacitet samt teletjänster som kräver nummertilldelning ur nummerplan för telefoni enligt TL 21 § (TL 4 a §). I det sistnämnda fallet kan det handla om t.ex. betalteletjänster, dvs. tjänster som enkelt uttryckt innebär att någon ringer upp ett nummer och mot en särskild avgift får del av den information som tjänsten omfattar. För anmälningspliktig verksamhet gäller särskilda i lagen stipulerade skyldigheter. Det gäller bl.a. rörande hänsyn till funktionshindrade personers behov av särskilda teletjänster och förmedling av nödsamtal till alarmerings- och räddningstjänst, totalförsvarets behov av telekommunikationer under höjd beredskap, tillhandahållande av abonnentinformation, särskild redovisning av verksamheten, m.m. (TL 17 a §). Närmare föreskrifter som preciserar dessa skyldigheter kan meddelas av PTS.

Förutom anmälan krävs tillstånd för verksamhet som har en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande (TL 5 §). Tillståndsplikten gäller tillhandahållande av telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil teletjänst och nätkapacitet, inom ett allmänt tillgängligt telenät. Till skillnad från anmälningsplikten gäller dock inte någon tillståndsplikt för teletjänster som kräver nummertilldelning ur nummerplan för telefoni enligt TL 21 §.

I förhållande till mobil teletjänst kan det vidare vara aktuellt att tillämpa telelagens regler om särskilt inbjudningsförfarande till ansökan om tillstånd (TL 12 §). Bestämmelsen gäller när fråga uppkommer om att meddela tillstånd för tillhandahållandet av nya mobila teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät. Om det härvid kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla som vill driva sådan verksamhet, skall prövningen ske efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan. Detsamma gäller när det frekvensutrymme som avsatts för en mobil teletjänst utökas eller på annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas utan att pågående användning begränsas.

De skyldigheter som gäller för anmälningspliktig verksamhet enligt TL 17 a § gäller även för tillståndspliktig verksamhet. Därutöver kan särskilda skyldigheter följa av de villkor som kan förenas med tillståndet (TL 13 §). Det kan t. ex. handla om krav på att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, publicera uppgifter om enskildas abonnemang i egen telekatalog, utan särskild ersättning upprätthålla telefonautomater för att tillgodose allmänhetens behov, m.m. (PTS har lämnat förslag på utvidgning av möjligheterna att ställa villkor enligt TL 13 §, se vidare

nedan om ”Sense-ärendet” under avsnitt 7.4). Med samhällsomfattande tjänster avses sådana tjänster som skall tillhandahållas i princip alla användare oavsett var de bor till ett rimligt pris. Som samhällsomfattande tjänst räknas endast telefonitjänst (dvs. överföring av tal, telefaxmeddelanden och datakommunikation via låghastighetsmodem) mellan fasta nätanslutningspunkter.⁸ Tillståndsvillkoren skall gälla för en bestämd tid (TL 14 §).

Anmälan respektive ansökan om tillstånd inges till PTS. En anmälan skall dock inte föranleda någon särskild prövning av verksamheten på förhand⁹ och tillstånd skall som huvudregel beviljas om inte särskilda skäl talar mot detta.¹⁰ Efter att en anmälan kommit in utgör denna däremot ett underlag för PTS att inom ramen för sin tillsynsverksamhet bl.a. pröva om verksamheten kräver tillstånd enligt TL 5 § och underrätta företaget om så är fallet. Vidare torde en verksamhet som angetts i en ansökan om tillstånd enligt TL 5 § även anses som anmäld enligt TL 4 a §, varför en separat anmälan till följd av anmälningsplikten inte torde vara nödvändig.¹¹ PTS skall efter ansökan meddela förhandsbesked om en verksamhet är tillståndspliktig eller inte (TL 7 §).

Det följer av genomgången att det finns televerksamhet som varken är anmälnings- eller tillståndspliktig. Här avses således andra teletjänster än telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil teletjänst, teletjänst som kräver tilldelning av kapacitet i nummerplan eller nätkapacitet (se t.ex. avsnitt 7.5.4. om Internet). Dessa tjänster omfattas, utöver de generella bestämmelserna, endast av begränsade delar av telelagens regler. Det handlar t.ex. om att verksamhet som bedrivs i allmänt tillgängligt telenät skall uppfylla rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet (TL 15 §). När det gäller samtrafik, kan sådan skyldighet även gälla den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller en teletjänst som inte är anmälningspliktig enligt TL 4 a §. Förutsättningen är dock att det görs i en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande (TL 20 § första stycket). För denna samtrafik får dock marknadsmässiga villkor fastställas (TL 20 § andra stycket). Telelagens samtrafikregler behandlas närmare i följande avsnitt.

Det bör avslutningsvis även påpekas att för sådan televerksamhet som omfattas av telelagen och som innebär användning av radiosändare gäller även lagen om radiokommunikation (se nedan kap. 8).

⁸ Prop. 1996/97:61 s. 41 ff.

⁹ Prop. 1996/97:61 s. 55.

¹⁰ Prop. 1992/93:200 s. 105.

¹¹ Prop. 1996/97:61 s. 94.

7.4 Samtrafik

Med samtrafik avses fysisk och logisk sammankoppling av telenät som dels möjliggör att teletjänster som tillhandahålls i telenäten fungerar mellan alla användares nätanslutningspunkter, dels ger användarna möjlighet att få tillgång till de tjänster som tillhandahålls i näten (TL 1 §). Samtrafik avser såväl fasta som mobila nätanslutningspunkter.

Motiven för att stipulera särskilda regler om samtrafik skall ses mot bakgrund av de telepolitiska målen och konkurrensens roll som medel för att uppnå dessa. Samtrafik utgör här en grundläggande förutsättning för att uppnå ett effektivt telesystem på en öppen marknad. För att telekommunikationerna skall kunna betraktas som effektiva måste abonnenterna kunna nå varandra, oavsett vilken operatör de är anslutna till och vilket allmänt tillgängligt nät denne utnyttjar. Till dess telemarknaden är anpassad till en konkurrenssituation utan behov av särreglering, har det därför ansetts nödvändigt med särskilda regler om samtrafik.¹²

De grundläggande bestämmelserna om samtrafik följer av TL 20 §. Enligt huvudregeln gäller en skyldighet att bedriva samtrafik för all verksamhet som är anmälningspliktig enligt TL 4 a §, med undantag för tillhandahållande av nätkapacitet (jfr TL 20 d §, se nedan). Därutöver gäller sådan skyldighet även för den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller annan teletjänst (än sådan som är anmälningspliktig) om det görs i en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande. Det sistnämnda avser i realiteten teletjänster som inte kräver kapacitet i nummerplan för telefoni, t.ex. datakommunikationstjänster och tilläggstjänster (t.ex. nummerpresentation).¹³

Samtrafikskyldigheten innebär en skyldighet att förmedla teledelanden såväl till som från egna nät. För att genomföra detta skall samtrafikavtal träffas på vissa villkor. Det är t.ex. inte tillåtet att ställa upp orimliga villkor för samtrafik eller att särbehandla vissa typer av samtal. Även taxorna för samtrafik är reglerade (TL 20 § andra stycket). När det gäller samtrafik avseende telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, skall ersättningen vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationen. Detsamma gäller för samtrafik avseende telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt i den mån den bedrivs av operatör som har ett betydande inflytande på marknaden för samtrafik.

PTS får i enskilda fall medge undantag från skyldigheten att bedriva samtrafik om den begärda samtrafiken i beaktansvärd utsträckning

¹² Jfr prop. 1996/97:61 s. 57.

¹³ Jfr prop. 1996/97:61 s. 98.

skulle begränsa den samtrafikskyldiges verksamhet (TL 20 § tredje stycket).

Ytterligare förpliktelser i samband med samtrafik gäller för dem som bedriver anmälningspliktig verksamhet och dessutom har betydande inflytande på marknaden. Dessa skall t.ex. tillgodose varje rimlig begäran på samtrafik, publicera taxor och erbjuda likvärdiga villkor för alla (TL 20 b §).

Om det finns synnerliga skäl får PTS vidare besluta att den som tillhandahåller anmälningspliktig teletjänst skall bedriva samtrafik med annan som utövar sådan verksamhet och därvid fastställa nödvändiga villkor för detta (TL 20 c §). Förutsättningen är att ingripandet görs för att tillgodose ändamål av väsentligt allmänt intresse.

Särskilda regler gäller för tillhandahållande av nätkapacitet (som framgår ovan faller detta utanför huvudregeln i TL 20 § som endast avser teletjänster). Den som tillhandahåller nätkapacitet inom ett allmänt tillgängligt telenät är skyldig att på begäran, av annan som tillhandahåller sådan nätkapacitet, medverka till sammankoppling mellan dessa nät för att upprätta sammanhängande förbindelser i näten (TL 20 d §).

Särskilt om ”Sense-ärendet”

I ett nyligen avgjort samtrafikärende hade PTS att fatta beslut om en begäran från Sense Communications AS (Sense). Senses begäran avsåg rätten att få bedriva samtrafik med Telia enligt en form som förutsätter tillträde till Telias nät. Samtrafiken skulle innebära att Telia upplåter sina nätanslutningspunkter i GSM-nätet för Senses mobilteleabonnenter, som därefter skulle kunna ringa och ta emot samtal via dessa nätanslutningspunkter utan att behöva teckna abonnentavtal med Telia.

PTS fann i sitt beslut att Telia inte behövde tillmötesgå Senses begäran.¹⁴ Enligt PTS kunde Senses begäran nämligen inte anses avse samtrafik i telelagens mening. Orsaken är att rätten till samtrafik i detta sammanhang endast avser att accessnätsoperatören är skyldig att förmedla den andre operatörens tjänster till och från accessnätsoperatörens egna abonnenter. Samtrafikbestämmelserna ger inte någon rätt för den som tillhandahåller mobila teletjänster att få tillgång till nätanslutningspunkter i annans nät för andra ändamål. I samband med beslutet gjorde dock PTS bedömningen att det skulle vara positivt för konkurrenssituationen på den svenska mobiltelemarknaden och positivt för konsumenterna om affärsidéer av det slag som Sense presenterat kan förverkligas.

¹⁴ Beslut av den 25 februari 1999 (PTS diarienummer 98-11267).

Mot denna bakgrund utarbetade PTS ett förslag om ändringar i telelagen som har överlämnats till regeringen. Förslaget innebär bl.a. att vissa tillståndshavare genom tillståndsvillkor kan åläggas skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet i mobila telenät till andra på begäran. Detta skall enligt förslaget ske på likvärdiga villkor. Rätten till ersättning för upplåtelse av sådan nätkapacitet föreslås ske på marknadsmissig grund. Avsikten med förslaget är att främja konkurrensen på marknaden för mobila teletjänster. PTS föreslås vidare få möjlighet att medla eller på ansökan av part besluta vad som skall gälla om tvist uppkommer i dessa frågor.

Vad som föreslås är således inte en ändring av samtrafikbestämmelserna, utan en ändring i form av ett tillägg i TL 13 § rörande ytterligare villkor som kan ställas i tillstånd för bedrivande av televerksamhet. Enligt PTS mening kräver nämligen ett ingrepp i reglerna om gränsen mellan samtrafik och tillhandahållande av nätkapacitet en mer genomgripande översyn av telelagen. PTS ansåg det därför som mer ändamålsenligt att behålla bestämmelserna om samtrafik i den utformning de nu har. PTS förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

7.5 Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Telelagen är tillämplig på televerksamhet. Som utgångspunkt omfattar televerksamhet per definition all typ av informationsförmedling via telenät. Det gäller såväl analog som digital, enkel- som dubbelriktad kommunikation genom vilken tråd-, fiber- eller radiobaserad infrastruktur som helst. Emellertid undantas uttryckligen sådan förmedling av telemeddelanden som med hänvisning till YGL utgör utsändningar till allmänheten, t.ex. ljudradio och television, från telelagens tillämpningsområde. Det kan ifrågasättas om undantaget även omfattar sådan verksamhet som omfattas av databasregeln i YGL (YGL 1:9) eftersom det i dessa fall inte handlar om en utsändning till allmänheten (se närmare ovan, avsnitt 7.2). I den mån reglerna i YGL och telelagen kommer i konflikt med varandra har YGL, i egenskap av grundlag, företräde framför telelagen. Det torde därför få avgöras från fall till fall i vilken utsträckning telelagens bestämmelser kan tillämpas på grundlagsskyddad databasverksamhet.

Om däremot även grundlagsskyddad databasverksamhet är undantagen från telelagens tillämpningsområde skall telelagens tillämplighet i förhållande till YGL överhuvudtaget inte prövas i detta avseende.

Bestämningen av telelagens tillämpningsområde i detta sammanhang har konsekvenser för vilka regler som gäller för verksamhet som

omfattar olika typer av on-demandtjänster. Det kan t.ex. handla om tillhandhållande av filmer och program ur en databas eller vidareförmedling av direktsändningar som förmedlas på begäran genom telenätet med stöd av xDSL-baserad teknik. Dessa frågor berörs närmare i avsnittet 7.5.2.

7.5.1 Gränsdragningen mellan individuell kommunikation och utsändningar till allmänheten

Konvergensutvecklingen medför att teletjänster och utsändningar till allmänheten kan förmedlas såväl parallellt som integrerat genom samma infrastrukturer. Till detta kommer att teletjänster i sig kan användas för att förmedla sådana utsändningar som undantas från telelagens tillämpningsområde. Ett enkelt exempel är då olika typer av Internettjänster förmedlas över telenätet. Förmedlingen av Internettjänsterna kan t.ex. ske inom ramen för en telefonitjänst (dvs. en tjänst bestående i överföring av tal och som medger bl.a. datakommunikation via låghastighetsmodem). Att vissa Internettjänster beroende på förmedlingsteknik torde kunna betraktas som grundlagsskyddade sändningar riktade till allmänheten följer av genomgången av YGL (t.ex. massutskick av e-post, webbutskick med pushteknik, vidareförmedling av direktsändningar m.m., jfr ovan, avsnitt 5.5.3). Exemplet visar således en grundlagsskyddad förmedling av innehåll, förmedlad genom en traditionell teleinfrastruktur, baserad på en tjänst (telefonitjänsten) som omfattas av telelagen. Därutöver används telenätet givetvis även för såväl traditionella telefonitjänster som innehållstjänster som inte omfattas av grundlagsskyddet. Omvänt medför konvergensutvecklingen att traditionella infrastrukturer för utsändningar till allmänheten, t.ex. kabel-TV-nät och marknätet¹⁵, kan komma att bära teletjänster av olika slag.

Denna utveckling innebär att det kommer att bli allt svårare, i många avseenden i princip omöjligt, att förutse dels vad en infrastruktur kommer att användas till för typ av tjänst, vilket innehåll som förmedlas och hur detta sker, dels mellan vilka denna förmedlas och i vilken omfattning; de olika användningsformerna pågår hela tiden kontinuerligt och parallellt, ibland integrerat, mellan nätets olika användare.

Effekten blir att telelagen och YGL, ofta på ett sätt som är omöjligt att förutse, är växelvis tillämpliga beroende på vad som vid varje tillfälle förmedlas. I den mån förmedlingen av de grundlagsskyddade tjänsterna

¹⁵ Jfr prop. 1996/97:67 s. 28-29.

sker genom tråd kan det vidare inte uteslutas att tillämpningen av telelagen i vissa avseenden på motsvarande växelvisa sätt kan stå i strid med den grundlagsskyddade etableringsfrihet som gäller för trådsändningar enligt YGL. I de fall förmedlingen dessutom omfattar ljudradio- och televisionsprogram torde även radio- och TV-lagen vara tillämplig. Det kan t.ex. handla om satellitsändningar av TV-program som vidareförmedlas genom telenätet med stöd av xDSL-baserad teknik (under förutsättning att sådan vidareförmedling av direktsändningar som sker på begäran kan anses som riktad till allmänheten, jfr följande avsnitt samt avsnitt 6.6.3). Eftersom framför allt infrastrukturer för tele- och datakommunikation hanterar parallell förmedling av olika tjänster mellan olika användare kan dessa olika regelverk, utöver att vara växelvis tillämpliga, även vara samtidigt tillämpliga på en och samma verksamhet.

7.5.2 Särskilt om xDSL-baserade tjänster

Ytterligare ett exempel på de aspekter av telelagens tillämplighet som redovisas i föregående avsnitt rör möjligheten att med xDSL-baserad teknik förmedla multimediala tjänster över telenätet. Det kan t.ex. handla om vidareförmedling av TV-program som sänds över satellit eller i marknätet eller om tillhandahållande av filmer eller program som finns lagrade i en databas, s.k. VOD-tjänster. Förmedlingen av dessa tjänster sker i båda fallen på begäran av mottagaren.

Vidareförmedlingen av TV-program på begäran genom telenät kan jämföras med traditionell vidareförmedling av TV-sändningar i kabel-TV-nät. I båda fallen handlar det om vidareförmedling av program som sänds i marknätet eller via satellit. Skillnaden är att medan själva vidareförmedlingen i telenätet sker på begäran sker den traditionella vidareförmedlingen i kabel-TV-nät som en samtidig utsändning till samtliga hushåll som är anslutna. En grundläggande orsak till denna skillnad torde kunna hänföras till nätens ursprungliga syfte, karaktär och uppbyggnad. Telenätet är byggt för individuell och interaktiv kommunikation och det finns inget skäl att använda nätkapacitet för förmedling av tjänster till hushåll som inte efterfrågar dem. Kabel-TV-nät är emellertid normalt uppbyggda med tanke på en samtidig vidareförmedling riktad till samtliga anslutna hushåll (en annan sak är att det kan krävas abonnemang och avkodare för att ta del av vissa sändningar). Det är emellertid troligt att även den framtida vidareförmedlingen i kabel-TV-nät allt mer kommer att ske på begäran. Orsaken är att dessa nät nu utvecklas för interaktiv kommunikation och tillhandahållande av andra tjänster vid sidan av vidareförmedling av TV-program. Möjligheterna till interaktivitet skapar möjligheter till ett mer effektivt kapacitetsutnyttjande, där det inte längre

finns skäl att alltid vidareända alla TV-program till samtliga som är anslutna till kabelnätet.

När det gäller den rättsliga bedömningen av telelagens tillämplighet i detta sammanhang finns det flera frågetecken. Eftersom vidareförmedlingen av TV-programmen sker på begäran kan den *isolerat* sett inte betraktas som en utsändning till allmänheten som, med hänvisning till YGL, är undantagen från telelagens tillämpningsområde. Med denna utgångspunkt torde därför tillhandahållandet av tjänsten vara att betrakta som televerksamhet. Emellertid följer det av genomgången av YGL att direktsändningar som vidareförmedlas på begäran över Internet eventuellt kan vara att betrakta som riktade till allmänheten och därför omfattas av huvudregeln i YGL 1:6 (avsnitt 5.5.3). Förutsättningen torde i så fall vara att det handlar om en sändning som sker i realtid (dvs. utan tidsfördröjning) utan möjlighet för mottagaren att avgöra när den skall starta och att den pågår hela tiden till alla som vill ta del av den. Vidareförmedlingen genom telenätet med stöd av xDSL-baserad teknik sker på principiellt samma sätt som den beskrivna vidareförmedlingen på Internet, bl.a. sker vidareförmedlingen i båda fallen på begäran och mottagaren har inte möjlighet att påverka annat än starten på själva vidareförmedlingen.

Under förutsättning att YGL omfattar vidareförmedling av direktsändningar på begäran, finns det två möjliga tolkningar av telelagens tillämplighet. Antingen innebär YGL:s tillämplighet även att vidareförmedlingen undantas från telelagens tillämpningsområde; den betraktas som en utsändning till allmänheten som enligt TL 1 § inte är att betrakta som televerksamhet i telelagens mening (även om vidareförmedlingen i sig inte utgör en sådan utsändning eftersom den sker på begäran). Det är emellertid viktigt att komma ihåg att tolkningen av undantagsregeln i telelagen inte är automatiskt bunden till hur YGL:s tillämpningsområde skall tolkas. En alternativ tolkning skulle därför kunna vara att behandla vidareförmedlingen som en isolerad tjänst. Eftersom vidareförmedlingen sker på begäran torde den därför inte anses som en utsändning till allmänheten enligt TL 1 §. Det skulle i sin tur innebära att så länge vidareförmedlingen sker på begäran är telelagen tillämplig oavsett om förmedlingen sker genom telenät, kabel-TV-nät eller någon annan infrastruktur, t.ex. med mobil nätanslutningspunkt. Det skulle härvid få prövas från fall till fall i vilken utsträckning en tillämpning av telelagen är utesluten på grund av YGL. Det är viktigt att här notera att en tillämpning av telelagen i detta avseende kan godtas t.ex. om det handlar om bestämmelser som är att betrakta som ordningsföreskrifter enligt RF 2:13 tredje stycket (jfr avsnitt 5.1). Konklusionen måste emellertid bli att det är oklart hur telelagens tillämpningsområde skall tolkas i detta sammanhang.

När det gäller tillhandhållande av VOD-tjänster över telenät (eller andra infrastrukturer) beror telelagens tillämplighet även här på hur undantaget för utsändningar till allmänheten skall tolkas. Till skillnad från den ovan diskuterade vidareförmedlingen handlar det här om förmedling på begäran av filmer och program som finns *lagrade* i en databas, vilket kan omfattas av databasregeln i YGL (YGL 1:9). Det följer av genomgången i avsnitt 7.2 att undantagsregelns ordalydelse inte torde omfatta sådan förmedling eftersom den sker på begäran och inte som en utsändning till allmänheten. Om undantagsregeln skall tolkas på detta sätt blir det även här tal om att från fall till fall bedöma telelagens tillämplighet i förhållande till de gränser som YGL sätter. Telelagens tillämpningsområde måste även i detta avseende emellertid bedömas som oklart.

Oavsett hur undantagsregeln i telelagen skall tolkas förutsätter dock tillämpningen av databasregeln i YGL att tjänsten tillhandhålls av en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för ett radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå. Detta innebär att telelagen alltid torde vara tillämplig utan hinder av databasregeln i YGL då en teleoperatör, med xDSL-baserad teknik, tillhandahåller t.ex. en video-on-demand-tjänst. Orsaken är att teleoperatören förmodligen inte utgör ett sådant massmediesubjekt som omfattas av databasregeln. Om däremot ett sådant massmediesubjekt som omfattas av databasregeln tillhandahåller en motsvarande tjänst i den samma teleoperatörens nät, är det troligt att telelagen varken skall tillämpas på den tjänst som detta subjekt tillhandahåller eller teleoperatörens förmedling av tjänsten. Detta kan antingen följa av att databasregeln omfattas av undantagsregeln i telelagen (vilket det måste anses råda oklarhet om, jfr ovan) eller av att det skulle strida mot YGL att tillämpa telelagen i detta sammanhang.

7.5.3 Särskilt om digital-TV

I samband med genomgången av YGL respektive radio- och TV-lagen analyseras olika konsekvenser av införandet av digital-TV (avsnitt 5.5.2 respektive 6.6.3). Det följer härav att tjänster som tillhandhålls i samband med digitala TV-sändningar kan utgöras av såväl sändningar som är riktade till allmänheten som sändningar som sker på individuell begäran. Telelagens tillämpningsområde är, som framgår av genomgången ovan, med hänvisning till YGL avgränsat mot utsändningar till allmänheten. I övriga fall omfattas således tjänsten av de regler som gäller för bedrivande av televerksamhet, härunder t.ex. reglerna om anmälningsplikt, tillståndsplikt och samtrafik (märk dock oklarheten om telelagens tillämpning i förhållande till tjänster som omfattas av

databasregeln enligt YGL 1:9, se bl.a. avsnitt 7.5.2). Även om den fortsatta diskussionen är inriktad på sändningar i marknätet gäller vad som här sägs i tillämpliga delar även för sändningar i andra infrastrukturer, t.ex. via satellit och genom kabel-TV-nät.

I förhållande till sändningar av digital-TV i marknätet och den interaktivitet som uppnås genom en separat returkanal, t.ex. genom telenätet, torde utsändningen som huvudregel vara riktad till allmänheten och därför vara undantagen från telelagens tillämpningsområde. Den kommunikation som sker i returkanalen torde däremot i de flesta fall ske på individuell basis och därför i tillämpliga delar omfattas av telelagens bestämmelser. Det kan emellertid inte uteslutas att även utsändningen omfattar tjänster som är individualiserade på ett sätt som gör att de inte kan betraktas som riktade till allmänheten. Det kan t.ex. handla om personsökartjänster eller andra tjänster där informationen är avsedd (och krypteras) för en eller ett begränsat antal individer som inte utgör en allmänhet. I dessa delar torde utsändningen inte kunna betraktas som riktad till allmänheten, varför telelagens regler skall tillämpas om övriga förutsättningar för dess tillämplighet är uppfyllda.

I de fall utsändningen är individualiserad på beskrivet sätt och omfattas av telelagen är den också anmälningspliktig, eventuellt tillståndspliktig, om den innebär att en teletjänst tillhandahålls till mobil nätanslutningspunkt inom ett allmänt tillgängligt telenät. Med *mobil teletjänst* avses teletjänst där abonnentanslutningen tillhandahålls via radio i en mobil nätanslutningspunkt, dvs. att mottagaren inte är bunden till en fast anslutningspunkt utan kan ta emot tjänsten var han än befinner sig i utsändningsområdet. Ett *telenät* definieras som en anläggning avsedd för förmedling av telemeddelanden (TL 1 §). Vad som utgör ett "allmänt tillgängligt" telenät definieras inte i lagen, men av förarbetena följer att det handlar om ett nät som står till allmänhetens förfogande och att det skall vara öppet för en vid krets av användare att ansluta sig till nätet.¹⁶ Det kan inte uteslutas att en utsändning i marknätet som är individualiserade på sätt som beskrivits ovan uppfyller dessa kriterier och därför omfattas av anmälningsplikten i telelagen. Om verksamheten dessutom bedrivs i en omfattning som enligt telelagen kan anses vara betydande är den också tillståndspliktig.

Om tjänsten är tillståndspliktig kan telelagens regler om särskilt inbjudningsförfarande till ansökan om tillstånd aktualiseras (TL 12 §). Bestämmelsen gäller när fråga uppkommer om att meddela tillstånd för tillhandahållandet av nya mobila teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät. Om det härvid kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla

¹⁶ Prop. 1992/93:200 s. 91.

som vill driva sådan verksamhet, skall prövningen ske efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan. Detsamma gäller när det frekvensutrymme som avsatts för en mobil teletjänst utökas eller på annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas utan att pågående användning begränsas. Syftet med denna bestämmelse är att främja frekvenseffektivitet och att få till stånd rimliga konkurrensförutsättningar.¹⁷ Sedan införandet av direktivet om full konkurrens på marknaderna för teletjänster bör bestämmelsen numera även ses i ljuset av Sveriges förpliktelser enligt EG-rätten på teleområdet. Av direktivet följer att medlemsstaterna skall upphäva alla åtgärder som beviljar exklusiva och speciella rättigheter att tillhandahålla teletjänster. Eftersom bristen på frekvensutrymme i olika sammanhang nödvändig-gör tilldelning av exklusiva rättigheter, föreskrivs villkor för hur tillståndsgivningen för tillgång till frekvensutrymme för teletjänster skall gå till, bl.a. ställs krav på konkurrensneutralitet i förfarandet.

Frågan är här hur bestämmelserna om särskilt inbjudningsförfarande till ansökan om tillstånd enligt telelagen (TL 12 §) skall tillämpas då den som tillhandahåller den aktuella tjänsten gör det inom ramen för verksamhet som erhållit tillstånd för digitala TV-sändningar. Radio- och TV-lagen är inte tillämplig på sändningar som inte kan anses som riktade till allmänheten. Även om telelagens och radio- och TV-lagens tillämpningsområden således i teorin kan avgränsas mot varandra, är det risk för att den praktiska tillämpningen är mer problematisk. Detta kommer bl.a. av att det inte kan uteslutas att de tjänster som eventuellt omfattas av telelagen i många fall tillhandahålls som en tekniskt integrerad del av de utsändningar som är att betrakta som riktade till allmänheten; teletjänsterna och ljudradio- och TV-programmen "sammanflätas" vid multiplexeringen vilket kan göra det svårt att hantera dessa tjänster, och det frekvensutrymme som används, separat i förhållande till telelagens och radio- och TV-lagens tillämpningsområden (se även avsnitt 8.5 om vilka konsekvenser detta kan ha för tillämpningen av radiokommunikationslagen). Det kan inte heller uteslutas att den praktiska tillämpningen av telelagen i detta sammanhang kan komma i konflikt med de tillstånd som redan givits med stöd av radio- och TV-lagen. Å andra sidan kan det vid tillämpningen av telelagen eventuellt argumenteras för att intresset av frekvenseffektivitet och att få till stånd rimliga konkurrensförutsättningar (dvs. syftet med TL 12 §, jfr ovan) redan är tillgodosett genom det inbjudningsförfarande rörande tillstånd till digitala TV-sändningar som genomförts.

Hur denna fråga skall lösas med stöd av gällande rätt måste bedömas som oklart, men det följer av genomgången att det inte kan uteslu-

¹⁷ Prop. 1992/93:200 s. 107.

tas att den verksamhet som bedrivs inom ett givet frekvensutrymme faller under såväl telelagen som radio- och TV-lagen och därutöver radiokommunikationslagen (jfr kap. 8). Om så är fallet måste således tre tillståndsplikter enligt olika lagar uppfyllas för att verksamheten skall kunna bedrivas lagenligt.

7.5.4 Särskilt om Internet¹⁸

Telelagens grundläggande bestämmelser om vad som utgör televerksamhet och teletjänster omfattar även Internet och förmedlingen av Internettjänster. Med undantag för tjänster som är att betrakta som utsändningar till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i YGL 1:1 tredje stycket, är således telelagen tillämplig i den utsträckning som övriga förutsättningar enligt telelagen är uppfyllda. Härvid aktualiseras samma gränsdragnings- och tolkningsproblem som redovisas i föregående avsnitt. Exempel på tjänster som tillhandahålls över Internet är elektronisk post (e-post), filöverföringar (FTP), News- och webb-tjänster (www).

Förmedlingen av Internettjänster utgör anmälningspliktig verksamhet om den innebär tillhandahållande inom ett allmänt tillgängligt telenät av telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil teletjänst eller annan teletjänst som kräver tilldelning av kapacitet ur nummerplan för telefoni enligt TL 21 §. Därutöver gäller även reglerna rörande nätkapacitet, bl.a. anmälningsplikt, för Internet. Vad gäller tillämpningen av anmälningsplikten på telefonitjänster till fast nätanslutningspunkt har EG-kommissionen i ett tillkännagivande om status beträffande tal över Internet enligt direktivet 90/388/EEG angivit att Internettelefoni kan betraktas som taltelefoni endast om kommunikationen är föremål för ett kommersiellt erbjudande, tjänsten tillhandahålls allmänheten, kommunikationen sker till och från allmänt tillgängliga kopplade nätverks nätanslutningspunkter i det fasta telenätet samt tjänsten innefattar direkt överföring och koppling av tal i realtid.¹⁹

Det sistnämnda kravet på koppling av tal i realtid har allmänt ansetts utesluta tal över Internet från vad som täcks av definitionen av telefoni enligt nämnda direktiv. Detta beror på att överföring av taltelefoni över Internet tekniskt sett inte sker i realtid, vilket har att göra med det överföringssätt som används i paketförmedlande datanät. Förbättrad teknik medför emellertid att parterna kan uppfatta talöverföringen som om så vore fallet. När så sker kan tjänsten anses fungera tillfredsställande och

¹⁸ Översikten bygger i huvudsak på PTS remissvar till regeringen rörande EG-kommissionens grönbok om konvergens (dnr 98-585) s. 8 ff.

¹⁹ 90/388/EEG.

utgöra ett alternativ till traditionell telefoni. Det torde enligt PTS vara realtid i denna mening som avses med begränsningen i den ovan återgivna definitionen av EG-kommissionen.²⁰ När det gäller definitionen av telefonitjänst i den svenska telelagen finns inte något uttryckligt krav på att överföring av tal tekniskt sett skall ske i realtid för att omfattas av begreppet. Enligt PTS bör telelagen tolkas utifrån hur abonnenten uppfattar tjänsten. Om denne uppfattar att kommunikationen sker i realtid torde således tjänsten vara anmälningspliktig enligt TL 4 a §.

När direktanslutning till Internet tillhandahålls via radio i en mobil nätanslutningspunkt är anmälningsplikten inte längre avgränsad till telefonitjänster utan omfattar alla typer av teletjänster. Härutöver föreligger ofta även tillståndsplikt för mobil teletjänst.

Beträffande nätkapacitet torde Internetoperatörer som regel inte anses tillhandahålla nätkapacitet utan istället en tjänst bestående i överföring av teledelanden. Denna tjänst är inte anmälningspliktig om den består i endast överföring av data och verksamheten inte kräver tilldelning av kapacitet ur nummerplanen för telefoni. Dock bör observeras att en Internet-operatör som tillhandahåller nätkapacitet i ett allmänt tillgängligt telenät, t.ex. för en annan Internetoperatör eller en slutkund, omfattas av anmälningsplikt enligt telelagen.

Internetoperatörer som bedriver televerksamhet som inte är anmälningspliktig omfattas av de regler som gäller för övrig televerksamhet. Det rör sig t.ex. om bestämmelser om god funktion och teknisk säkerhet, samtrafik, tystnadsplikt och tillsyn.

²⁰ PTS remissyttrande över EG-kommissionens grönbok om konvergensproblematiken (dnr 98-585), s. 10.

7.5.5 Sammanfattning

I likhet med vad som gäller i förhållande till YGL:s och radio- och TV-lagens tillämpningsområden medför konvergensutvecklingen både osäkerhet om telelagens tillämpningsområde och tillämpningsproblem i de fall detta område kan fastställas. I förhållande till telelagen märks detta framför allt genom att konvergensutvecklingen medför att det blir allt svårare att skilja mellan tjänster för individuell kommunikation och utsändningar till allmänheten. Sammansmältningen av infrastrukturer och tjänster gör att dessa tjänster och utsändningar kan förmedlas samtidigt och ibland integrerat genom samma distributionssystem. Effekten blir att telelagen, YGL och eventuellt radio- och TV-lagen är växelvis, ibland även samtidigt, tillämpliga beroende på vad som vid varje tillfälle förmedlas.

Ett särskilt problem i detta sammanhang rör frågan om hur vidareförmedling av direktsändningar som sker på begäran skall hanteras i förhållande till undantaget för utsändningar till allmänheten. Det kan t.ex. handla om vidareförmedling av satellitsändningar med stöd av xDSL-baserad teknik genom telenätet. Eftersom vidareförmedlingen sker på begäran kan den *isolerat* sett inte betraktas som en utsändning till allmänheten. Med denna utgångspunkt torde därför tillhandahållandet av tjänsten vara att betrakta som televerksamhet. Emellertid följer det av genomgången av YGL att direktsändningar som vidareförmedlas på begäran över Internet eventuellt kan vara att betrakta som riktade till allmänheten och därför omfattas av huvudregeln i YGL 1:6 (avsnitt 5.5.3). Hur telelagen skall tillämpas i ljuset av YGL i detta avseende är oklart.

Ytterligare en osäkerhetsfaktor i detta sammanhang är frågan om avgränsningen av telelagens tillämpningsområde i förhållande till sådan verksamhet som omfattas av YGL:s databasregel. Frågan kan t.ex. ha betydelse vid förmedling på begäran av filmer och program som finns lagrade i en databas (s.k. VOD-tjänster). Sådana tjänster kan tillhandahållas med stöd av xDSL-baserad teknik i telenätet och även integreras med sådan vidareförmedling av direktsändningar som diskuteras ovan.

Vidare råder viss oklarhet om hur telelagens bestämmelser om särskilt inbjudningsförfarande till ansökan om tillstånd enligt telelagen (TL 12 §) skall tillämpas då tjänsten tillhandahålls inom ramen för verksamhet som erhållit tillstånd enligt radio- och TV-lagen för digitala TV-sändningar i marknätet. Även om telelagens och radio- och TV-lagens tillämpningsområden i teorin kan avgränsas mot varandra, är det risk för att den praktiska tillämpningen kan medföra vissa problem vad gäller möjligheten att separera individuell kommunikation från utsändningar till allmänheten samt följaktligen det frekvensutrymme som används i detta sammanhang. Hur denna fråga skall lösas med stöd av

gällande rätt måste bedömas som oklart, men det kan inte uteslutas att den verksamhet som bedrivs inom ett givet frekvensutrymme i olika avseenden faller under såväl telelagen som radio- och TV-lagen och därutöver även radiokommunikationslagen. Om så är fallet måste således tre tillståndsplikter enligt olika lagar uppfyllas för att verksamheten skall kunna bedrivas lagenligt.

Telelagens grundläggande bestämmelser om vad som utgör televerksamhet och teletjänster omfattar även Internet och förmedlingen av Internettjänster. De gränsdragnings- och tolkningsproblem som påtalas ovan gäller även i detta sammanhang. Vad gäller frågan om Internettelefonitjänsten torde tjänsten vara att anse som telefonitjänst, och bl.a. anmälningspliktig, om kommunikationen sker i realtid. PTS har i detta sammanhang uttalat att telelagen bör tolkas utifrån hur abonnenten uppfattar tjänsten.

8 Lagen om radiokommunikation

8.1 Bakgrund och syfte

Lagen (1993:599) om radiokommunikation (radiokommunikationslagen) trädde i kraft den 1 juli 1993. Behovet av en reglering på området följer av den samhälleliga betydelse som möjligheten till radiokommunikation tillmätts samt att tillgången på radiofrekvenser är begränsad. Utgångspunkten för regleringen är att staten har det övergripande ansvaret för frekvensanvändningen, vilket också skall ses mot bakgrund av att radiovågornas utbredningsegenskaper gör att ett internationellt samarbete mellan världens stater är nödvändigt (se avsnitt 8.4, nedan). Ansvarig myndighet är Post- och telestyrelsen som vid tillämpningen av lagens bestämmelser särskilt har att beakta radiokommunikationens betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten (1 § tredje stycket). Lagens syfte är att mot denna bakgrund främja ett effektivt nyttjande av möjligheterna till radiokommunikation och andra användningar av radiovågor (1 § andra stycket).

8.2 Tillämpningsområde

Radiokommunikationslagen innehåller bestämmelser om innehav och användning av radioanläggningar och om användning av radiovågor för kommunikation m.m. (1 §). Med radiokommunikation avses överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder, ljud eller meddelande av varje slag med hjälp av radiovågor (2 §). Radiovågor är i lagen definierat som elektromagnetiska vågor med lägre frekvens än 3 000 GHz som utbreder sig utan särskilt anordnad ledare. Kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor över denna frekvens faller således utanför lagens tillämpningsområde.

8.3 Tillstånd

Regleringen bygger på ett tillståndsförfarande. Tillstånd krävs bl.a. för att här i landet inneha eller använda radiosändare (3 §). Av lagen framgår efter vilka grunder tillstånd skall meddelas (9 §). Den grundläggande inriktningen skall enligt förarbetena vara att var och en som

anser sig ha behov av radioanvändning skall beviljas tillstånd.¹ Myndigheten har att på olika sätt verka för att tillstånd skall kunna beviljas. Avslag på ansökan om radioanvändning kan lämnas endast om det i det särskilda fallet brister i någon av de förutsättningar som anges i lagen (9 § första stycket 1-5). Av särskilt intresse i detta sammanhang är den förutsättning som säger att tillstånd skall meddelas om det kan antas att användningen inte kommer att hindra sådan radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen (9 § första stycket 3). Bestämmelsen skall ses mot bakgrund av den särskilda hänsyn som skall tas till radiokommunikationens betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten vid lagens tillämpning (1 § tredje stycket). Övriga förutsättningar för beviljande av tillstånd handlar om risk för skadlig påverkan på andra radiobaserade sändningar, tekniska krav på radioanläggningen, hänsyn till framtida frekvenstilldelningsbehov samt hänsyn till försvarets frekvensbehov.

I förhållande till sändningar som fordrar medgivande enligt annan lag, kan tillstånd för innehav och användning av radiosändare för sådana utsändningar endast beviljas om sådant medgivande redan föreligger (9 § andra stycket). Det innebär t.ex. att tillstånd för radiobaserade sändningar av ljudradio och television under 3 GHz samt mobila teletjänster, enligt radio- och TV-lagen respektive telelagen, måste föreligga innan tillstånd enligt radiokommunikationslagen kan beviljas. Det råder i dessa fall således en dubbel tillståndsplikt för de sändningar som skall förmedlas. Detta innebär i och för sig inte att det nödvändigtvis är samma subjekt som omfattas av det dubbla tillståndskravet. Den som är tillståndspliktig enligt radiokommunikationslagen kan vara annan än den som är tillståndspliktig enligt t.ex. radio- och TV-lagen (jfr Teracom som har tillstånd enligt radiokommunikationslagen för det frekvensutrymme som utnyttjas för de sändningar som SVT har tillstånd för enligt radio- och TV-lagen).

Särskilda regler gäller när det kan vara aktuellt att meddela tillstånd att inneha och använda radiosändare för nya eller väsentligt ändrade radioanvändningar och det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla som vill driva sådan verksamhet. Vid sådana tillfällen skall prövningen ske efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan (9 a §). Det samma gäller när det frekvensutrymme som avsatts för en viss radioanvändning utökas eller på annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas. Detta gäller dock inte radioanvändning som avser utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 §

¹ Prop. 1992/93:200 s. 193.

tredje stycket första meningen yttrandefrihetsgrundlagen, omfattas av 12 § telelagen, eller är avsedd för privat bruk.

Från tillståndsplikten gäller vissa undantag (6–8 §§). Kravet på tillstånd gäller t. ex. inte försvarsmakten och inte heller statliga myndigheters innehav av radiosändare. Post- och telestyrelsen kan i övrigt meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten i vissa fall.

Tillståndsbeslutet skall gälla en bestämd radioanvändning och kan, i den mån det behövs, förenas med villkor rörande t.ex. frekvens, antennens eller radiosändarens beskaffenhet, var antennen skall vara belägen och skyldighet att dela frekvensutrymme (11 §).

8.4 Internationella förpliktelser och den nationella frekvensfördelningsplanen

Regleringen i radiokommunikationslagen och dess tillämpning måste ses i ljuset av de internationella förpliktelser som Sverige är bundna av på detta område. Dessa följer av den internationella telekonventionen (ITC), vilken utgör grund för samarbetet inom den internationella teleunionen (ITU). En bestämmelse av särskild betydelse är artikel 44 som ställer krav på medlemsstaterna när det gäller frekvenstilldelning. Bestämmelsen kompletteras av tillämpningsföreskrifter i det internationella radioreglementet (RR). RR omfattar regler som syftar till upprätthållande av ett effektivt tillvaratagande av spektrum på internationell nivå. Vissa av dessa regler tar direkt sikte på användningen av radiofrekvenser medan andra är inriktade på de nationella myndigheternas skyldigheter.

En huvuddel i RR är den s.k. frekvensfördelningsplan som återfinns i artikel 8. Av denna plan, som omfattar alla tekniskt användbara radiofrekvenser, framgår för vilket eller vilka slag av radioanvändning som frekvenser inom olika frekvensområden är bestämda. Sverige är härvid förpliktigt till att följa denna plan vid tilldelning av frekvenser till sändare som kan åstadkomma menliga störningar i andra länders radiotrafik. Det får exempelvis inte förekomma att sändningar av ljudradio eller television sker på frekvensband som enligt RR inte är upplåtna för sådan radioanvändning. Frekvensfördelningsplanen ger dock de enskilda länderna utrymme att utnyttja vissa frekvensband för annan användning än den som primärt gäller enligt planen. Även i övrigt finns vissa möjligheter till nationella särlösningar av mer eller mindre omfattande art. RR ger också möjlighet för enskilda stater att träffa överenskommelser om frekvensfördelningen mellan sig.

Även om Sveriges förpliktelser enligt RR endast avser situationer då svenska sändare kan påverka andra länders radiotrafik, har RR:s fre-

kvensfördelningsplan fått förhållandevis stor betydelse för utformningen av vår nationella frekvensfördelningsplan (PTSFS 1998:3). Orsaken är att radiovågor inom vissa frekvensområden har sådana egenskaper att de redan vid begränsade sändningseffekter får en betydande utbredning. I praktiken är det så att det knappast är möjligt att sända på dessa frekvenser om påverkan på andra länders radiotrafik skall kunna undvikas. Även inom andra frekvensområden, där utbredningen av radiovågorna är mer begränsad, måste tillståndsgivningen för sändare i närhet av landets gränser i många fall ske med beaktande av riskerna för att störa grannländernas radiotrafik. Detta leder till att också de sändare som är verksamma på längre avstånd från gränserna i praktiken måste vara anpassade beträffande frekvensval m.m. till den gränsnära radioanvändningen.

Den uppdelning i olika frekvensband som görs i den nationella frekvensplanen följer i huvudsak RR:s frekvensfördelningsplan och ger således anvisning om vilka frekvenser som är avsatta för olika slags radiotillämpningar.

8.5 Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Radiokommunikationslagen är tillämplig på såväl tele- som ljudradio- och TV-verksamhet. Vid fördelningen av radiofrekvenser skall emellertid bl.a. sådan användning av frekvensutrymmet som är av betydelse för yttrande- och informationsfriheterna prioriteras (jfr 1 § tredje stycket och 9 § första stycket 3). Denna prioritering har tidigare inte medfört några särskilda problem. De områden som har störst betydelse för yttrande- och informationsfriheten har avsatts för ljudradio och television, och övriga frekvenser har avsatts för annan användning däribland televerksamhet.

Genomgången av YGL, telagen och radio- och TV-lagen visar emellertid att konvergensutvecklingen förändrar den miljö inom vilken dessa avvägningar skall göras. Tillgängliga radiofrekvenser kommer att kunna utnyttjas mer effektivt och på ett annat sätt än vad som var fallet då ändamålen med gällande principer för frekvensfördelning utvecklades. Fler tjänster kan distribueras inom samma frekvensutrymme. Vidare utvecklas radiokommunikationssystem som vid varje tillfälle anpassar sig efter frekvensbehov och tillgängliga frekvenser. Mer konkret skapar konvergensutvecklingen möjlighet att tillhandahålla telefonitjänster, ljudradio- och TV-tjänster och andra multimedietjänster parallellt och/eller integrerat genom samma distributionskanal. Tjänster som i sig själva förmodligen inte traditionellt är prioriterade tjänster kan vidare användas till att förmedla tillgång till massmedie-

tjänster som kan bedömas vara av betydelse för yttrande- och informationsfriheten, såsom tillgång till Internet och andra innehållstjänster (jfr UMTS).

Konvergensutvecklingen medför således att det blir allt svårare att dra en gräns mellan frekvensanvändning av betydelse för yttrande- och informationsfriheterna och annan frekvensanvändning. Detta måste vidare ses mot bakgrund av såväl den nationella frekvensfördelningsplanen som RR:s frekvensfördelningsplan där det anges vilka frekvenser som är avsatta för olika slags radiotillämpningar

9 Annan medie- och telerelaterad särslagstiftning

9.1 Lokalradiolagen

Lokalradiolagen (1993:120) innehåller föreskrifter om lokalradio. Med lokalradio avses andra tillståndspliktiga lokala ljudradiosändningar än sådana som antingen kräver tillstånd av regeringen eller som får ske endast under en begränsad tid enligt radio- och TV-lagen 2 kap. 2 § fjärde stycket, eller som är närradio (1 § med hänvisning till radio- och TV-lagen 5:1). Lagens syfte är att främja mångfald och lokal förankring genom att främja lokal produktion och motverka kedjebildningar och lokal dominans av redan existerande medieföretag. Lokalradion är reklamfinansierad.

För att sända lokalradio krävs tillstånd från Radio- och TV-verket. Ett tillstånd innebär rätt att bedriva sådana sändningar som kan tas emot med god hörbarhet inom det sändningsområde som anges i tillståndet (4 §). När det finns flera behöriga sökande till ett tillstånd skall Radio- och TV-verket kalla till auktion. Tillståndet ges sedan till den som vid auktionen förbinder sig att betala den högsta årliga avgiften till staten (12–13 §§). Tillståndsperioderna är åtta år och gäller till utgången av den tillståndsperiod under vilket det meddelats. Den första tillståndsperioden omfattar tiden från den 1 januari 1993 intill utgången av år 2 000. Om tillståndshavaren så begär skall tillstånden förlängas med ytterligare en tillståndsperiod (8 §).

I övrigt omfattar lagen bl.a. bestämmelser om programinnehåll, sändningsbeteckning, omfattning och utformning av reklam och sponsring samt återkallelse av tillstånd (22, 24–28 §§).

På grund av att lokalradiolagens målsättningar bl.a. avseende mångfald inte infriats identifierade konstitutionsutskottet ett behov av att se över regleringen av lokalradioverksamhet.¹ Det ansågs samtidigt nödvändigt att i avvaktan på ny reglering stoppa den utveckling som ansågs leda åt fel håll. Därför infördes den s.k. stopplagen² som trädde i kraft i december 1995. Lagen innebär att Radio- och TV-verket inte skall

¹ Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU25 (se även 1995/96:KU16).

² Lag (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio.

meddela nya tillstånd att sända lokalradio. Lagen har förlängts och gäller nu fram till 1 januari 2001.

Ny lagstiftning

Nyligen föreslog Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion ny lagstiftning för lokalradioverksamhet (SOU 1999:14). Förslaget innebär att bestämmelserna om lokalradio inordnas i radio- och TV-lagen. I huvudsak föreslås att samma reglering skall vara tillämplig för sändningar oavsett om analog eller digital utsändningsteknik används.

För sändning av lokalradio krävs tillstånd. Till skillnad från lokalradiolagen kan dock en tillståndshavare ha mer än ett tillstånd och det föreslås inga begränsningar i ägarkretsen. För det fall inte alla de som ansöker om tillstånd kan få, skall ett urval ske. De kriterier utefter vilka bedömningen skall ske är ägarförhållanden och den mängd eget material den sökande planerar att sända. Ytterligare ett kriterium i bedömningen är sändningarnas format. Syftet med urvalskriterierna är att skapa ett medieutbud som präglas av mångfald och reella yttrandemöjligheter. Utöver de innehållsregler som anges i lag, ges Radio- och TV-verket möjlighet att ställa villkor av olika slag i samband med tillståndsgivningen.

Lagen föreslås gälla även sändningar av s.k. tilläggstjänster som består av programverksamhet kompletterad av text eller bild. De regler som gäller för sökbar text-TV föreslås gälla även för s.k. sidotjänster. Detta medför att reglerna om bl.a. reklam och sponsring blir annorlunda för tilläggstjänster än traditionella ljudradioprogram.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

De konvergensaspekter som uppstår i detta sammanhang är i huvudsak identiska med dem som redovisas i samband med genomgången av radio- och TV-lagen, vartill hänvisas (avsnitt 6.6).

9.2 Lagen om TV-avgift

Den 1 mars 1989 trädde lagen (1989:41) om TV-avgift i kraft och ersatte samtidigt den tidigare gällande lagen (1978:478) om avgift för innehav av televisionsmottagare. Den nya lagen innebar bl.a. att TV-avgiften blev enhetlig för färg-TV-apparater och svartvita mottagare samt att TV-avgiften skulle betalas till Radiotjänst i Kiruna AB (ett av

Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB gemensamt ägt bolag).

Bakgrunden till regleringen är att Sverige sedan lång tid tillbaka har en radio- och TV-verksamhet som står i allmänhetens tjänst, en s.k. public serviceverksamhet. Public servicebegreppets innebörd kan sammanfattas i ord som opartiskhet, saklighet, integritet, mångfald, kvalitet och tillgänglighet oavsett boendeort. För att den svenska public serviceverksamheten skall kunna fylla denna funktion har det bl.a. ansetts nödvändigt att verksamheten inte skall vara beroende av bidrag från utomstående med den osäkerhet i ekonomiskt avseende och den risk för direkt eller indirekt påverkan på programutformningen som detta kan medföra.³ Verksamheten finansieras därför med mottagaravgifter.

Enligt huvudregeln skall alla som innehar en TV-mottagare betala TV-avgift (1 §). Vad som avses med TV-mottagare definieras inte i lagtexten, men det följer av förarbetena att en TV-mottagare tekniskt kan beskrivas som en anordning för mottagning av sådana tråd- och radiobaserade sändningar som förmedlar rörliga bilder, samt att det centrala elementet i denna anordning ur avgiftssynpunkt är själva mottagardelen, i synnerhet kanalväljaren.⁴ Det föreskrivs vidare vissa undantag från avgiftsskyldigheten, bl.a. skall avgift inte utgå för sådana TV-mottagare som på grund av sin konstruktion inte kan användas för att ta emot markbundna sändningar (4 §).

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Konvergensutvecklingen vad gäller apparater och infrastrukturer kan medföra tillämpningsproblem i förhållande till vad som utgör en sådan TV-mottagare som medför avgiftsplikt i lagens mening. Utvecklingen leder till att andra än traditionella TV-mottagare kan fungera som en anordning för mottagning av sådana tråd- och radiobaserade sändningar som förmedlar rörliga bilder, samtidigt som de fyller andra funktioner (t.ex. för mobiltelefoni, databehandling och datakommunikation). I detta perspektiv kan TV-mottagningen vara en bisak och den mottagardel som medger mottagningen kan dessutom vara löstagbar och universellt utformad, dvs. inte utformad för att endast kunna ta emot sändningar av ljudradio eller television i marknätet, utan även t.ex. multimedial mobilkommunikation inom ramen för UMTS-baserade sändningar.

Vidare kan den fortsatta utvecklingen av alternativa infrastrukturer för marksändningarna förstärka de oklarheter som redan i dag torde råda vad gäller möjligheten att i samband med olika vidaresändningar

³ Prop. 1988/89:18, s. 40.

⁴ Prop. 1988/89:18, s. 43-44.

och satellitsÄndningar ta emot de avgiftsfinansierade kanalerna utan att mottagaren skall anses till sin konstruktion vara sÅdan att den kan ta emot markbundna sÄndningar. Utöver de nÄmnda distributionsformerna kan det inte utslutas att det t.ex. kan komma att handla om fÄrmedling pÅ begÄran via sÅvÄl fasta som mobila telenÄt med stöd av xDSL-baserad teknik, Internet eller UMTS.

Dessa omstÄndigheter kan leda till att avgiftspliktens tillÄmpningsomrÅde fÅr en omfattning, sÅvÄl stÖrre (apparater) som mindre (alternativa distributionssÄtt), som inte motsvarar syftet med regleringen.

9.3 Lagen om standarder fÄr sÄndning av TV-signaler

Syftet med lagen (1998:31) om standarder fÄr sÄndning av TV-signaler Är att genomfÄra EG-direktivet om tillÄmpning av standarder fÄr sÄndning av TV-signaler.⁵ Syftet med direktivet Är att underlÄtta infÄrandet av nya avancerade TV-tjÄnster och skall bl.a. ses mot bakgrund av utvecklingen och infÄrandet av digital-TV. Ett viktigt medel fÄr att Åstadkomma detta har ansetts vara att stÄlla krav pÅ gemensamma standarder. Ansvarig myndighet fÄr lagens efterlevnad Är Radio- och TV-verket.

Lagen omfattar fÄljaktligen bestÄmmelser om mÖjligheten att uppstÄlla krav pÅ anvÄndning av standarder fÄr vissa typer av sÄndningar av TV-program till allmÄnheten (3 §) och att TV-mottagare skall utrustas pÅ ett visst sÄtt fÄr att fÅ saluföras eller hyras ut pÅ marknaden (4 §). Kravet pÅ anvÄndande av vissa standarder gÄller oavsett om sÄndningen distribueras genom trÅd, via satellit eller frÅn sÄndare pÅ markytan.⁶ Utrustningskravet i 4 § Är avsett att mÖjliggöra enkel anslutning av kringutrustning, sÄrskilt extra avkodare eller digitala mottagare.⁷ Vidare uppstÄlls krav pÅ utrustning och tjÄnster fÄr s.k.villkorad tillgÅng till digitala TV-tjÄnster samt vissa bestÄmmelser om konkurrensrÄttsliga aspekter i detta avseende (5–10 §§).

⁵ Europaparlamentets och rÅdets direktiv 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillÄmpning av standarder fÄr sÄndning av televisionssignaler.

⁶ Prop. 1997/98:34, s 26.

⁷ Prop. 1997/98:34, s 27-28.

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Ur ett konvergensperspektiv där olika tjänster, infrastrukturer och mottagarutrustning för såväl mass- som individuell kommunikation sammanmälter är det relevantt att se närmare på definitionen av lagens tillämpningsområde. Enligt 2 § omfattar lagens bestämmelser TV-tjänster som sänds i bredbildsformat, har hög upplösning eller använder digitala sändningssystem. Möjligheten att föreskriva vissa utrustningskrav enligt 4 § gäller för TV-mottagare. Lagen ger inte någon närmare definition av vad som avses med TV-tjänster, digitala sändningssystem eller TV-mottagare. Utifrån ordalydelsen är det således ingenting som hindrar att detta även kan omfatta audiovisuella tjänster förmedlade digitalt över Internet via ett bredbandigt telenät eller som en sidotjänst i ett kabel-TV-nät. En mottagare av sådana tjänster kan vara såväl en dator som en traditionell TV försedd med set-top-box. En dator kan också vara utrustad för att på samma sätt kunna ta emot t.ex. digitalt vidaresända traditionella TV-program genom ett kabel-TV-nät.

Dessa oklarheter och de eventuella tillämpningssvårigheter som avsaknaden av närmare definitioner av lagens tillämpningsområde kan föranleda påpekades av olika remissinstanser i remissbehandlingen av den departementspromemoria som föregick lagförslaget.⁸ I propositionen hänvisas till föreliggande utredning och att bl.a. konvergensproblematiken inte innebär att Sverige kan undandra sig skyldigheten att genomföra direktivet.⁹ Det framhålls vidare att vad som avses med TV-tjänster är avancerade TV-tjänster såsom bredbilds-TV, högupplösning-TV och digital TV samt att alla som sänder digitala TV-tjänster till publik är skyldiga att använda sändningssystem som har standardiserats av ett erkänt europeiskt standardiseringsorgan. Eftersom denna skyldighet gäller oavsett om det rör sig om kabeldistribution, satellitsändning eller markbunden sändning kan fråga uppkomma om vissa andra distributionsvägar, existerande eller framtida, omfattas av direktivets och den föreslagna lagens tillämpningsområde. Det uttalas vidare:

⁸ Ds 1997:21, Genomförande av EGs direktiv för TV-standarder.

⁹ Prop. 1997/98:34, s 23.

” ... Som framhållits i f6regående avsnitt sker i dag en snabb utveckling av teknik som bl.a. m6jligg6r distribution av andra t6janster än konventionell telefoni och data via befintliga telenät. Ett sÄtt att använda nuvarande koparkablar f6r olika sÄndningar Är att utnyttja kabelns hela bandbredd... TÄnkbara system som dÅ kan vara aktuella f6r TV-6verf6ring Är ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) och VDSL (Very high bit-rate Digital Subscriber Line). Regeringen vill hÄr erinra om att direktivets tillÄmpningsomrÅde i nu aktuellt avseende begrÄnsas till TV-sÄndningar. Hur detta begrepp definieras blir dÄrf6r den avg6rande faktorn i sammanhanget. Att sedan framtida distributionsvÄgar kan komma att placeras i kategorierna kabeldistribution, satellitsÄndning eller markbunden sÄndning blir i viss mÅn sekundÄrt. I f6regående avsnitt har konvergensproblematiken ber6rts liksom de utredningsÅtgÄrder som regeringen nyligen vidtagit pÅ området. Det Är dÄrf6r varken m6jligt eller ens lÄmpligt att, ut6ver de i dag klara fallen, nu ta klar stÄllning till vilka framtida sÄndningssÄtt som kan komma att omfattas av direktivets och lagens bestÄmmelser. Vad som nu sagts Äger i motsvarande mÅn bÄring pÅ frÅgan om direktivet skall tillÄmpas betrÄffande TV-t6janster f6rmedlade i Internetmilj6.”¹⁰

Det rÅder sÅledes en viss oklarhet r6rande vad som utg6r TV-t6janster och TV-mottagare i direktivets och lagens mening. Det torde dock vara klart att lagtexten i sin nuvarande utformning inte utesluter att Även andra än traditionella TV-t6janster och TV-mottagare kan omfattas.

9.4 Lagen om granskning av filmer och videogram

Syftet med lagen (1990:886) om granskning av filmer och videogram (granskningslagen) Är att motverka skadliga effekter av f6rmedling av r6rliga bilder i medier som anses ha en sÄrskild betydelse f6r pÅverkan pÅ individ och samhÄlle. Granskningslagen stÄller dÄrf6r upp krav pÅ f6rhandsgranskning av framstÄllningar i filmer och videogram som skall visas vid allmÄn sammankomst eller offentlig tillstÄllning (1 §). I vissa sammanhang g6rs emellertid undantag frÅn granskningsplikten. Det gÄller bl.a. filmer och videogram som sÄnds i ett TV-program som omfattas av YGL (2 § 1). Statens biografbyrÅ (BiografbyrÅ) Är granskningsmyndighet och skall utf6ra granskningen enligt de bed6mningsgrunder och de anvisningar vad gÄller faststÄllande av ÅldersgrÄnser, som anges i lagen. De bed6mningsgrunder som anges innebÄr att BiografbyrÅn inte fÅr godkÄnna en film eller ett videogram eller en del

¹⁰ Prop. 1997/98:34, s 25.

därav om händelserna skildras på ett sådant sätt och i sådana sammanhang att framställningen kan verka förråande (4 §) eller medföra psykisk skada för barn under 15 år (5 §). Vid bedömningen skall särskilt beaktas om framställningen innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur, skildrar sexuellt våld eller tvång eller skildrar barn i pornografiska sammanhang.

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen aktualiseras framför allt två frågeställningar i förhållande till granskningsplikten enligt 1 §. Den första frågan gäller vad som omfattas av begreppen "film" och "videogram". Den andra frågan gäller om lagens tillämplighet är beroende av om uppspelningsutrustningen (filmprojektorn respektive videobandspelaren) befinner sig på samma plats som visningen eller om den även omfattar visningar där innehållet förmedlas på distans till platsen för visningen. Det kan i praktiken t.ex. handla om att förmedla filmer till biograf-föreställningar från en central plats istället för att distribuera fysiska filmkopior till varje enskild biograf.

När det gäller den första frågan tyder granskningslagens struktur, dess förarbeten och relation till tidigare lagstiftning på området, på att det är framställningen i filmer och videogram som fysiska objekt som omfattas av granskningsplikten.¹¹ Detta skulle innebära att det inte föreligger någon granskningsplikt då andra fysiska databärare skall användas för visning vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Det kan t.ex. handla om visning av framställningar som är lagrade på kompaktskivor i DVD-format eller i en databas på en hårdisk, dvs. medier som redan i viss utsträckning används som alternativa fysiska databärare till filmer och videogram. Effekten skulle således vara att olika regler gäller för olika fysiska databärare, och detta oavsett om de olika databärarna har samma innehåll och är avsedda att användas vid samma typ av tillfällen (dvs. vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar). Rättsläget får emellertid bedömas som oklart.

När det gäller den andra frågan, dvs. om granskningsplikten även omfattar situationer då framställningen i en film eller ett videogram förmedlas på distans till platsen för visningen, kan det först konstateras att lagen inte ställer upp något krav på *hur* framställningen i en film eller ett videogram skall förmedlas vid de visningar som avses. Det väsentliga i detta avseende är att själva visningen sker på sätt som beskrivs i paragrafen (dvs. vid allmän sammankomst eller offentlig till-

¹¹ Se t.ex. prop. 1989/90:70 s. 51, 53-54, biograf-förordningen (1988:675) och videovåldslagen (1981:485).

ställning). Frågan är emellertid vilka eventuella begränsningar av granskningspliktens omfattning som kan följa av YGL:s skydd för vissa sändningar av radioprogram. För att omfattas av grundlagsskyddet skall sändningen vara riktad till allmänheten och vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel (YGL 1:6). Det är inte omöjligt att en sändning till en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning isolerat sett skulle kunna uppfylla kravet på att vara riktad till allmänheten även om själva sändningen inte har en vidare geografisk täckning än just platsen för visningen. En förutsättning torde dock vara att allmänheten har tillgång till sammankomsten respektive tillställningen. Däremot är det tveksamt om kravet på att sändningen skall vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel uppfylls vid dessa tillfällen. Kravet förutsätter att sändningen skall vara avsedd att tas emot av var och en med egna tekniska hjälpmedel, vilket således torde utesluta sändningar som når mottagarna genom att visas på en gemensam visningsanläggning, t.ex. en storbildsskärm.¹²

Om sändningen trots allt skulle uppfylla dessa krav och omfattas av YGL:s skydd, torde en tillämpning av granskningsplikten strida mot det absoluta förbud mot förhandsgranskning som gäller för radioprogram enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt grundlagstexten får det inte förekomma att något som skall framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas (YGL 1:3 1:a stycket). Undantag görs dock för förhandsgranskning av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som skall visas offentligt.

9.5 Lagen om pliktexemplar av dokument

Syftet med lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (plikt-exemplarslagen) är att bevara och tillhandahålla yttringar av svenskt liv, svenskt samhälle och svensk kultur för forskning och studier.¹³ Utöver vad som omfattas av leveransplikten reglerar lagen frågor om vem som skall leverera pliktexemplar, till vem detta skall göras samt när och i vilken form leverans skall ske.

Leveransplikten omfattar vad som i lagen betecknas som ”dokument”. Med dokument avses föremål som lagrar information för läsning, avlyssning eller visning (2 §). Dokumenten skall vara fysiskt avskiljbara och kunna förflyttas.¹⁴ De dokument som omfattas delas in i olika dokumentslag till vilka olika regler är knutna. De olika doku-

¹² Jfr prop. 1990/91:64 s. 109-110 och prop. 1986/87:151 s. 164-165.

¹³ Prop. 1993/94:10, s. 17.

¹⁴ Prop. 1993/94:10, s. 17.

mentslagen är skrifter (5–11 §§), film och videogram (12–13 §§), fonogram och vissa dokument för elektronisk återgivning (14–15 §§), kombinerat material (16–17 §§) samt vissa inspelningar av ljudradio- och televisionsprogram (18 §).

Skrifter omfattar dels skrift som avses i 1 kap. 5 § TF (5 §) samt skrift som utgör dokument för elektronisk återgivning och av skrift i mikroform (10 §). Med ”dokument för elektronisk återgivning” avses ett dokument som i fixerad form lagrar text, ljud eller bild och vars innehåll endast kan återges med elektroniskt hjälpmedel (2 §). Som framgår ovan omfattar även 14 § vissa dokument för elektronisk återgivning. Skillnaden mellan 10 § och 14 § är att den förstnämnda paragrafen endast avser dokument som lagrar text eller fast bild eller båda, medan det utmärkande för de dokument som behandlas i 14 § är att de lagrar text, ljud, fasta och rörliga bilder i olika kombinationer utan att vara videogram eller fonogram. De kan alltså i vissa fall vara att betrakta som multimedier.¹⁵

Med ”kombinerat material” avses material som består av en eller flera skrifter tillsammans med en eller flera filmer, videogram, fonogram eller dokument för elektronisk återgivning som lagrar annat än enbart text och fast bild. Det rör sig således om en kombination av dokument som alla var för sig är leveranspliktiga. De särskilda reglerna för kombinerat material motiveras av intresset av att hålla samman dokument som förutsätts bli nyttjade tillsammans.¹⁶

Vad gäller ljudradio- och televisionsprogram skall pliktexemplar lämnas av sådan inspelning som skall göras enligt 5 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Härunder gäller att pliktexemplar skall lämnas av varje sändning av ljudradio- och televisionsprogram som svenskt programföretag får sända med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (se avsnitt 6.3). Av andra ljudradio- och televisionsprogram skall ett pliktexemplar lämnas av varje sändning som ägt rum under högst fyra på förhand bestämda veckor om året.

Olika regler gäller för vem som är skyldig att lämna pliktexemplar i förhållande till de olika dokumentslagen. För filmer och dokument för elektronisk återgivning är det den som har gjort filmerna och dokumenten tillgängliga för allmänheten som är leveranspliktig (20 §). Pliktexemplar av filmer och videogram som har granskats av Statens biografbyrå men inte godkänts skall dock lämnas av den som har begärt granskningen hos byrån. När det gäller ljudradio- och televisionsprogram skall pliktexemplar lämnas av den som enligt lagen med föreskrifter på

¹⁵ Prop. 1993/94:10, s. 42.

¹⁶ Prop. 1993/94:10, s. 43.

tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden skall ombesörja att programmet spelas in (23  ).

Pliktexemplar av skrift eller kombinerat material skall i antal som anges närmare i lagtexten lämnas till Kungliga biblioteket och Lunds universitetsbibliotek samt i vissa fall även till Stockholms, Uppsala, Linköpings, Göteborgs och Umeå universitetsbibliotek (24  ).

Pliktexemplar av film, av annat dokument för elektronisk återgivning  n sådant som avses i 10   eller av upptagning av ljudradio- och televisionsprogram skall lämnas till Arkivet för ljud och bild (25  ).

Föreslagna  ndringar

I augusti 1998 presenterade E-pliktutredningen sitt betänkande med förslag till ändringar av bl.a. lagen om pliktexemplar av dokument. Anledningen till att lagen ses över  r att den idag endast omfattar sådana elektroniska dokument som finns i fixerad form och som kan köpas, lånas osv. Den information som görs tillgänglig via on-linef rbindelse eller utgör underlag för tryckt material faller däremot utanför pliktexemplarslagens tillämpningsområde. Syftet med ändringarna är att det inte skall uppstå luckor i det framtida kulturarvet när det gäller dokument som publiceras on-line.

De föreslagna ändringarna innebär bl.a. att sammanställningar i digital form, som har gjorts tillgängliga för allmänheten i landet över datanät och som rör svenska förhållanden, skall på anmodan lämnas i två pliktexemplar om det inte i anmodan medges att sammanställningen överförs på elektronisk väg (18 a  ). Lämnande av pliktexemplar eller överföring på elektronisk v g av sammanställning i digital form  ligger den som låtit göra sammanställningen tillgänglig för allmänheten h r i landet (23 a  ). Förslaget ger även en möjlighet att kräva att ett lösenord utlämnas som behövs för tillgång till elektronisk information som görs tillgänglig för allmänheten h r i landet över datanät och som rör svenska förhållanden (33 a  ).

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Det f lj r redan av definitionerna i 2 § att med ”dokument” avses ett föremål och att med ”dokument för elektronisk återgivning” avses ett dokument med informationen lagrad i fixerad form. Det framgår vidare av förarbetena att det handlar om dokument som är fysiskt avskiljbara och kan förflyttas.¹⁷ Därmed utesluts t.ex. on-linef rmedling från databaser så vida t nsten inte kan betraktas som ett ljudradio- eller televisionsprogram och som med hänvisning till 5 kap. 3 § lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden skall referensbandas och då omfattas av leveransplikt enligt 18 §.¹⁸ On-linef rmedling omfattas emellertid av E-pliktutredningens förslag 18 a §.

Det f lj r av genomgången av radio- och TV-lagen att bl.a. inf randet av digitala TV-t nster medför att det råder viss oklarhet om vad som skall anses som ljudradio- och TV-program i radio- och TV-lagens mening (avsnitt 6.6.1). Det gäller dels de nya t nster som förmedlas tillsammans med traditionella TV-program, dels frågan om radio- och TV-lagens avgränsning mot annan förmedling av multimedia som inte skall omfattas av lagens bestämmelser. Hur denna fråga bedöms f r konsekvenser även för tillämpningen av pliktexemplarslagen.

9.6 Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor utgör en straffrättslig särreglering på IT-området. Lagens syfte skall ses mot bakgrund av önskemålet att hindra spridningen av oönskad information och svårigheterna att spåra avsändare av straffbara meddelanden i de sammanhang som regleringen avser. I förarbetena pekas särskilt på att elektroniska anslagstavlor medger att meddelanden med straffbart innehåll kan spridas till ett stort antal personer och utöva inflytande över speciellt barn och ungdomar som i hög grad använder sig av dessa t nster.¹⁹ Vidare pekas på att det har visat sig finnas en brist på kontroll över de elektroniska anslagstavlor som kan utnyttjas för brottsliga ändamål, varför det finns behov av en reglering för att bygga upp ett rättsmedvetande för hanteringen av dessa t nster. Mot denna bakgrund  r lagens syfte att ge t nsterna en acceptabel struktur och framför allt

¹⁷ Prop. 1993/94:10, s. 17.

¹⁸ Prop. 1993/94:10, s. 20, 44-45.

¹⁹ Prop. 1997/98:15 s. 8.

klart fastställa tillhandahållarens ansvar för förekomsten av vissa meddelanden i tjänsten.²⁰

Som framgår av rubriken gäller lagen för s.k. elektroniska anslagstavlor. Med elektronisk anslagstavla avses en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden i form av text, ljud, bild eller information i övrigt (1 §). Det saknar betydelse om den som tillhandahåller tjänsten betecknar den som en elektronisk anslagstavla eller inte. Avgörande för lagens tillämplighet är istället om tjänsten ger möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden. En tillämpning som syftar till annat än att användarna skall kunna kommunicera är således inte en sådan tjänst som omfattas av lagen, t.ex. en webbplats som enbart tillhandahåller information. Inte heller meddelanden som förmedlas manuellt med hjälp av tekniska hjälpmedel är att betrakta som elektronisk förmedling av meddelanden i lagens mening. Följaktligen omfattas t.ex. inte kommunikation med hjälp av telefaxapparater eller traditionella teletjänster, såsom t.ex. gruppsamtal, av regleringen.²¹

Från lagens tillämpningsområde undantas enligt 2 § uttryckligen: 1) tillhandahållande endast av nät eller andra förbindelser för överföring av meddelanden eller av andra anordningar som krävs för att kunna ta i anspråk ett nät eller annan förbindelse, 2) förmedling av meddelanden inom en myndighet eller mellan myndigheter eller inom ett företag eller en koncern, 3) tjänster som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, eller 4) meddelanden som är avsedda bara för en viss mottagare eller en bestämd krets av mottagare (elektronisk post).

För de tjänster som omfattas stipulerar lagen en informationsplikt (3 §), en uppsiktsplikt (4 §) samt en skyldighet att ta bort eller förhindra vidare spridning av vissa meddelanden (5 §) för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla. Informationsplikten innebär en skyldighet för den som tillhandahåller tjänsten att lämna information till var och en som ansluter sig till tjänsten om sin identitet och i vilken utsträckning inkomna meddelanden blir tillgängliga för andra användare.

Uppsiktsplikten innebär en skyldighet för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla att ha en sådan uppsikt över tjänsten som skälig kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Uppsiktsplikten skall relateras till den skyldighet enligt 5 § som innebär att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla i vissa fall skall ta bort inkomna meddelanden från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelandet. En sådan skyldighet föreligger om 1) meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i brottsbalkens bestämmelser om uppvigling (BrB 16:5), hets mot

²⁰ Prop. 1997/98:15 s. 8.

²¹ Prop. 1997/98:15 s. 9.

folkgrupp (BrB 16:8), barnpornografibrott (BrB 16:10 a) respektive olaga våldsskildring (BrB 16:10) eller 2) det är uppenbart att användaren har gjort intrång i upphovsrätt eller i rättighet som skyddas genom föreskrift i 5 kap. upphovsrättslagen genom att sända in meddelandet. För att kunna fullgöra denna skyldighet har den som tillhandahåller tjänsten rätt att ta del av meddelanden som förekommer i tjänsten. Bestämmelserna i 5 § gäller också den som på tillhandahållarens uppdrag har uppsikt över tjänsten.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot informationsplikten i 3 § döms till böter (6 §). För den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten enligt 5 § stipuleras böter eller fängelse från sex månader upp till högst två år beroende på brottets grovhet (7 §). Straff för brott mot 5 § skall emellertid inte utdömas om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt brottsbalken eller upphovsrättslagen (7 § andra stycket). Datorer och annan utrustning som använts vid brott mot lagen kan i vissa fall förverkas (8 §).

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Lagen har givits en teknikneutral utformning med syfte att inte göra någon åtskillnad mellan särskilda tillämpningar eller tekniska lösningar. I förarbetena framhålls särskilt att definitionen av elektronisk anslagstavla innefattar alla tjänster där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden, varför det vidare konstateras att den tekniska lösningen som tillhandahållaren valt för tjänsten därför i princip inte har någon betydelse.²²

Lagens tillämpningsområde är emellertid avgränsat bl.a. mot tjänster som skyddas av YGL. Av genomgången av YGL följer att i den mån en elektronisk anslagstavla har en moderatorsfunktion torde tjänsten omfattas av grundlagsskyddet genom databasregeln (YGL 1:9); moderatorsfunktionen innebär nämligen att den som ansvarar för tjänsten (dvs. utgivaren i förhållande till grundlagsskyddade tjänster) fortfarande kan anses ha en kontroll och möjlighet att råda över innehållet på ett sätt som överensstämmer med principen om ensamansvar för grundlagsskyddade medier (avsnitt 5.5.3). Databasregeln omfattar uppgifter som tillhandahålls allmänheten på begäran ur ett register för automatisk databehandling. Förutsättningen är att mottagaren inte kan ändra i innehållet samt att tjänsten tillhandahålls av ett i lagtexten närmare definierat traditionellt massmedieföretag.

I samband med införandet av digitala TV-tjänster kan det förekomma att innehållet på elektroniska anslagstavlur distribueras som en

²² Jfr prop. 1997/98:15 s. 9.

sändning riktad till allmänheten, särskilt vid distribution via sändningar i marknätet. För att lämna egna inlägg använder mottagaren en returkanal, t.ex. telenätet, för att kommunicera med den databas som automatiskt uppdaterar utsändningarna till allmänheten. Utsändningen till allmänheten torde omfattas av YGL:s huvudregel om sändningar riktade till allmänheten, bl.a. eftersom sändningen i sådant fall startas av den sändande och inte på begäran av mottagaren (1:6). I motsats till vad som gäller enligt databasregeln är det i dessa fall inte säkert om det har någon betydelse för huvudregelns tillämplighet om den elektroniska anslagstavlan har en moderatorsfunktion eller inte (jfr avsnitt 5.5.1). Om huvudregeln i YGL är tillämplig är lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor inte tillämplig. Det bör här poängteras att exakt samma innehåll, från samma databas, kan samtidigt som utsändningen vara tillgänglig på begäran över Internet och då omfattas av andra regler i enlighet med vad som diskuterats ovan. Detsamma gäller vid sändningar i kabel-TV-nät som, i större grad än vad som gäller för sändningar i marknätet, kan förväntas omfatta tjänster som tillhandahålls på begäran vid sidan av utsändningar som är riktade till allmänheten.

9.7 Presstödsförordningen

Syftet med presstödet är att främja en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning genom att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden. För att åstadkomma detta är presstödet avsett att främja konkurrens mellan dagstidningar och förekomsten av monopolbrytande, kompletterande dagstidningar, i båda fallen framför allt på den regionala marknaden, samt vidare att stödja en bred spridning av dagstidningar.²³ Presstödsnämnden är ansvarig myndighet för att förverkliga dessa syften genom fördelning av presstödet. Regler om hur presstödet skall fördelas återfinns i presstödsförordningen (1990:524) samt Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd (KRFS 1997/13), i det följande omnämnda som förordningen respektive föreskrifterna.

Presstödet omfattar två stödformer, driftsstöd och distributionsstöd, och delas under vissa förutsättningar ut till vad som i förordningen betecknas som "dagstidningar". En dagstidning definieras i detta sammanhang som en allmän nyhetstidning eller publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller opinionsbildning (1:6 §). Den skall normalt komma ut med minst ett nummer per vecka och ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska samt i huvudsak distribueras inom landet. Den skall vidare komma ut under ett eget namn

²³ Jfr prop. 1996/97:3 s. 165-167.

och dess egna redaktionella innehåll skall utgöra minst 51 % av dess totala redaktionella innehåll. Beroende på utgivningsfrekvens gör förordningen skillnad mellan högfrekventa, medelfrekventa och lågfrekventa dagstidningar. Utanför dagstidningsbegreppet faller vissa tidningar vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället såsom näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.

För att få driftsstöd uppställs särskilt specificerade krav för hög- och medelfrekventa respektive lågfrekventa dagstidningar (2:1 och 2:3). Dessa krav gäller bl.a. abonnemang, abonnemangspris, omfattning av redaktionellt innehåll (lågfrekventa dagstidningar) samt täckningsgrad på utgivningsorten. Av kravet på täckningsgrad (högst 40 % respektive 25 % för lågfrekventa tidningar) följer att driftsstödet i huvudsak endast ges till dagstidningar som är "andratidningar" på sin utgivningsort. Distributionsstödet utgår under vissa förutsättningar generellt sett till alla dagstidningar som deltar i organiserad samdistribution (4:1 och 4:2).

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Även om presstödet är utformat med avseende på papperstidningen är inte distributionssättet avgörande för presstödsförordningens tillämplighet; förordningen utesluter inte att elektroniska tidningar kan betraktas som dagstidningar och således erhålla presstöd om övriga krav för detta är uppfyllda. Av 2:11 a följer vidare att driftsstödet till elektroniskt distribuerade dagstidningar får jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution. Att elektroniska tidningar inte kan bli föremål för distributionsstöd följer implicit av distributionsstödet utformning.

När det gäller dagstidningsbegreppets omfattning föreslog 1994 års pressutredning (SOU 1995:37) att begreppet skulle avgränsas på ett sätt som bl.a. skulle innebära att endast papperstidningar skulle kunna bli föremål för presstöd och därmed inte elektroniska tidningar och faxtidningar. Pressutredningens motiv för denna avgränsning framgår inte helt klart av betänkandet men förefaller följa dels av det generella behovet av att klargöra dagstidningsbegreppets innebörd samt dels utredningens strävanden efter en enhetlig begreppsstruktur mellan presstödsreglerna och dåvarande regler om reducerad mervärdesskatt för dagstidningar. I sina överväganden avseende hanteringen av dagstidningar och mervärdesskatt pekar utredningen här på de gränsdragningssvårigheter som kan uppstå när dagstidningarnas databastjänster skall särskiljas från

andra betalda databastjänster med liknande information som belastas med mervärdesskatt.²⁴

Regeringen instämde i att vissa förtydliganden av dagstidningsbegreppet behövde göras, men ville inte att det skulle göras på ett sätt som uteslöt andra tidningar än papperstidningar. Som skäl anfördes att statliga stöd inte bör vara utformade "så att de hämmar användningen av elektronisk informationsteknik".²⁵ Regeringen menade vidare att det även fortsättningsvis fick ankomma på Presstödsnämnden att avgöra vilka tidningar som är dagstidningar oavsett om de utkommer i pappersform eller ej.

Även om elektroniska tidningar således inte utesluts från presstödsförordningens tillämpningsområden, torde emellertid utformningen av dagstidningsbegreppet och de särskilda krav som skall vara uppfyllda för erhållande av presstöd kunna medföra vissa tillämpningssvårigheter. När det gäller de grundläggande förutsättningarna för att betraktas som en dagstidning, kan tillämpningssvårigheter t.ex. uppstå i förhållande till kravet på redaktionellt innehåll som mäts i spaltmeter. Mätningen i spaltmeter bygger på förhållanden som gäller för papperstidningar men är svårt att överföra till mätningen av det redaktionella innehållet i elektroniska tidningar, vilket bl.a. beror på att de sistnämnda skiljer sig från papperstidningen vad gäller utformning, härunder bl.a. sammanställning och avgränsning.

Vid kvalificering av presstöd kan vidare de förutsättningar som gäller i förhållande till att täckningsgraden inte får överstiga en viss marknadsandel föranleda tillämpningsproblem. Med täckningsgrad avses här en tidnings genomsnittliga procentuella spridning bland hushållen på utgivningsorten. Som utgivningsort anses normalt den kommun där tidningens huvudredaktion är belägen (1:6). Dessa förhållanden kan vara svåra att tillämpa i förhållande till elektroniska dagstidningar eftersom utgivningen i realiteten inte nödvändigtvis är geografiskt bunden till en viss ort. Det följer emellertid av definitionen i 1:6 att Presstödsnämnden får bestämma att en tidnings täckningsgrad skall beräknas för en del av utgivningsorten eller för ett annat område än utgivningsorten, om det med hänsyn till verksamhetens inriktning är uppenbart att utgivningsorten inte är tidningens egentliga spridningsområde. Presstödsnämnden har således ett visst utrymme att ta hänsyn till den elektroniska dagstidningens särskilda egenskaper i detta avseende.

²⁴ SOU 1995:37 *Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress* s. 172, 176 och 199.

²⁵ Prop. 1996/97:3 s. 170.

9.8 Lagen om teleterminalutrustning

Lagen skall ses i ljuset av arbetet inom EG att harmonisera och avreglera telemarknaden, härunder närmast genom det s.k. teleterminaldirektivet.²⁶ Direktivets syfte är att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om teleterminalutrustning samt upprätta regler om ömsesidigt erkännande av sådan utrustning. Med genomförandet av terminaldirektivets regler i svensk rätt möjliggörs att enhetliga krav, främst tekniska, på teleterminalutrustning kan upprätthållas i syfte att i det allmänna intresse kunna säkerställa en god funktion i ett svenskt och europeiskt telesystem.²⁷ Ansvarig myndighet är Post- och telestyrelsen.

Lagen omfattar teleterminalutrustning som går att ansluta till ett allmänt tillgängligt telenät för att sända, bearbeta eller ta emot information (1 §).²⁸ Anslutningen kan ske med tråd, radio, optiska eller andra elektromagnetiska system. Exempel på utrustning som omfattas är telefonapparater, telefaxutrustning, telefonsvarare, modem, televäxlar, trådlösa telefoner och mobiltelefoner. Primärt avses utrustning som i sig är avsedd att anslutas direkt eller indirekt till ett allmänt tillgängligt telenät, men även utrustning som inte är avsedd för detta men som går att ansluta omfattas i viss utsträckning av lagens bestämmelser.

För sådan teleterminalutrustning som omfattas av lagen och är *avsedd* att anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät gäller att den måste uppfylla särskilda krav för att få anslutas (2–3 §§). Motsvarande gäller även för att överhuvudtaget få släppa ut sådan utrustning på marknaden (3 §). De krav som avses är relaterade till teknisk utformning, tillverkning, märkning, kontroll, nätanslutning och användning i övrigt. För teleterminalutrustning som *går* att ansluta till ett allmänt tillgängligt telenät, men som inte är avsedd för detta, gäller att den får släppas ut på marknaden endast om den uppfyller vissa krav på märkning och produktinformation (4 §).

De krav som skall vara uppfyllda framgår närmare av Post- och telestyrelsen föreskrifter om krav på teleterminalutrustning samt om kontroll och märkning av sådan utrustning (PTSFS 1996:1), vilka även omfattar regler om märkning och typgodkännande.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/13/EG om teleterminalutrustning och jordstationsutrustning för satellitkommunikation, inklusive ömsesidigt erkännande av utrustningarnas överensstämmelse som ersätter rådets direktiv 91/263/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om terminalutrustning och ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse (senast ändrat genom rådets direktiv 93/97/EEG).

²⁷ Prop. 1992/93:72, s. 10.

²⁸ Se även PTS föreskrifter om krav på teleterminalutrustning samt om kontroll och märkning av sådan utrustning (PTSFS 1996:1).

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

På samma sätt som i förhållande till TV-avgiftslagen (avsnitt 9.2) och lagen om standarder för sändning av TV-signaler (avsnitt 9.3) kan konvergensutvecklingen vad gäller apparater och infrastrukturer resa vissa frågeställningar i förhållande till lagen om teleterminalutrustning. Apparatkonvergens kan i olika utsträckning förväntas leda till en sammansmältning mellan utrustning för privat och publik kommunikation, dvs. för traditionella telefonitjänster och t.ex. mottagning av sådana tråd- och radiobaserade sändningar som omfattas av YGL, ett konkret exempel är den digitala set-top-boxen som används dels för att ta emot digital-TV-sändningar, dels för att kommunicera genom returkanalen (t.ex. telenätet). I detta avseende kan således lagen om teleterminalutrustning och lagen om standarder för sändning av TV-signaler ha överlappande tillämpningsområden. Vidare får det inte utan stöd i YGL förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i radioprogram och tekniska upptagningar förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar (YGL 1:3 tredje stycket). Teleterminalutrustningslagens bestämmelser är emellertid inte relaterade till det innehåll som kan komma att förmedlas. De torde dessutom vara att betrakta som ordningsföreskrifter enligt RF 2:13 tredje stycket och därför inte anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten (jfr avsnitt 5.1).

10 Allmän lagstiftning

10.1 Brottsbalken

Brottsbalken (1962:700) omfattar ett antal straffstadganden som utifrån olika skyddsintressen och under vissa förutsättningar stipulerar straff för förmedling av information med visst innehåll. Det handlar t.ex. om brotten förtal, uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring, otillåtet förfarande med pornografisk bild och förledande av ungdom. Den grundläggande innebörden av dessa bestämmelser är som följer:

Förtal: Den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning (BrB 5:1 första stycket).

Uppvigling: Den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprides eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet (BrB 16:5 första stycket).

Hets mot folkgrupp: Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse (BrB 16:8).

Barnpornografibrott: Den som skildrar barn i pornografisk bild eller sprider, överlåter, upplåter, förevisar eller på annat sätt gör en sådan bild av barn tillgänglig för någon annan (BrB 16:10 a första stycket 1 och 2; märk att stadgandet även omfattar andra bestämmelser än de som tas upp här).

Olaga våldsskildring: Den som i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring (BrB 16:10 b första stycket).

Otillåtet förfarande med pornografisk bild: Den som på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande förevisar pornografisk bild på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt. Detsamma gäller den som med posten sänder eller på annat sätt tillställer någon pornografisk bild utan föregående beställning (BrB 6:11).

Förledande av ungdom: Den som bland barn eller ungdom sprider en skrift, bild eller teknisk upptagning som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran (BrB 16:12).

Gemensamt för dessa bestämmelser är att det är innehållet och/eller dess förmedling som är det centrala i straffstadgandet. Härutöver finns även andra stadganden som i olika avseenden kan beröra kommunikation och informationsspridning. De skiljer sig dock från de ovan nämnda bestämmelserna i det att det inte är innehållet och/eller dess förmedling som är det centrala. Det handlar här om brott där kommunikationen endast utgör ett led, ett element, i den brottsliga handlingen: t.ex. bedrägeri (BrB 9:1), häleri (BrB 9:6) och koppleri (BrB 6:8). Denna typ av straffstadganden som i vissa fall kan ha en mer indirekt betydelse för tillhandahållande och användning av olika typer av tjänster behandlas inte vidare i detta sammanhang.

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Det har inte funnits anledning att inom ramen för den föreliggande utredningen närmare analysera tillämpligheten av dessa bestämmelser i förhållande till olika kommunikationsformer. Ur ett konvergensperspektiv är det emellertid intressant att notera att tillämpningen som utgångspunkt inte synes beroende av hur innehållet förmedlas till mottagaren, dvs. om denne är aktiv eller passiv (utsändning eller tillgängliggörande). Det kan emellertid inte uteslutas att detta kan ha betydelse för när brottet skall anses som fullbordat i det enskilda fallet, t.ex. om ett visst innehåll kan anses spritt om det endast är tillgängliggjort på en databas.

Hur innehållet förmedlas har emellertid betydelse för om brottet är att betrakta som ett yttrandefrihetsbrott eller inte. Om brottet begås genom ett grundlagsskyddat medium gäller YGL:s särskilda regler om ensamansvar och särskild rättegångsordning samt kravet på dubbel täckning för straffbarhet. Med dubbel täckning menas att gärningen måste vara kriminaliserad såväl i grundlagen som i vanlig lag för att utgöra ett yttrandefrihetsbrott. Om så inte är fallet är gärningen inte straffbar om innehållet förmedlas i ett grundlagsskyddat medium. Emellertid har vissa ”öppningar” gjorts i YGL, så att grundlagens skydd inte hindrar att straff föreskrivs i vanlig lag för vissa typer av gärningar. Följaktligen är dessa gärningar inte att betrakta som yttrandefrihetsbrott med krav på dubbel täckning. Det gäller t.ex. barnpornografibrottet som undantas helt från grundlagsskyddet (YGL 1:13). Frågan om YGL:s tillämplighet på olika kommunikationsformer har således stor betydelse även för tillämpningen av brottsbalkens bestämmelser. YGL:s

tillämplighet ur ett konvergensperspektiv analyseras i avsnitt 5.5, vartill hänvisas.

För de fall där gärningen inte förövas i ett grundlagsskyddat medium (och således inte omfattas av principen om ensamansvar), kan ansvar för de brott som behandlas ovan även följa av bestämmelserna om medverkan till brott i BrB 23:4. Bestämmelsen är generellt tillämplig i sin utformning och omfattar alla som främjat en gärning med råd eller dåd, även de som inte själva uppfyller de i den aktuella brottsbeskrivningen uppställda förutsättningarna för straffbarhet. Varje medverkande skall dock bedömas utifrån det uppsåt eller den oaktsamhet i förhållande till huvudbrottet som ligger honom till last. Medverkandeansvaret kan ha betydelse för dem som inte omfattas av gärningsbeskrivningen till huvudbrottet, men som på annat sätt är förbundna med förmedlingen av det straffbara innehållet, t.ex. en systemoperatör eller andra som på olika sätt bidrar till förmedlingen av den elektroniska informationstjänsten i fråga.

10.2 Konkurrenslagen

Den nuvarande konkurrenslagen (1993:20) trädde i kraft den 1 juli 1993 och har i huvudsak utformats med EG-rättens konkurrensregler som förebild. Lagens syfte är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter (1 §). Konkurrensverket är ansvarig myndighet för lagens efterlevnad och skall verka för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna.

Konkurrenslagen innehåller två generella förbud, ett mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (6 §) och ett mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Begreppet företag skall tolkas vidsträckt och omfattar varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Även statliga och kommunala myndigheter omfattas så länge det inte är fråga om myndighetsutövning.¹ Verksamheten behöver inte heller drivas i vinstsyfte för att omfattas av regleringen.

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete innebär att samarbete mellan företag inte är tillåtet om syftet eller resultatet är att konkurrensen hindras, begränsas eller snedvrids på ett märkbart sätt eller om det ger ett sådant resultat. Exempel på olagliga samarbeten är pris-samarbete och marknadsuppdelning. Konkurrensverket har möjlighet att bevilja undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete.

¹ Prop. 1992/93:56 s. 66.

Förutsättningarna är att det aktuella samarbetet kan förväntas ha sådana positiva effekter att de överväger de negativa konkurrensbegränsande verkningarna. Undantag kan göras under förutsättning att 1) avtalet är produktions-, distributions- eller utvecklingsfrämjande, 2) konsumenterna tillförsäkras en skälig del av vinsten, 3) konkurrensbegränsningen inte är mer ingripande än vad som är nödvändigt och att 4) konkurrensbegränsningen inte ger företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga (8 §). Undantag kan endast beviljas efter det att avtalet om samarbetet anmälts till Konkurrensverket och gäller bara under viss tid varefter det måste omprövas (9–11 §§). Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan vidare genom verkställighetsföreskrifter meddela s.k. gruppundantag för grupper av avtal som uppfyller de ovan nämnda förutsättningarna enligt 8 § (17 §).

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning riktar sig i princip mot vissa åtgärder som vidtas av företag med dominerande ställning. Det kan t.ex. vara fråga om diskriminering eller underprissättning för att slå ut en svagare konkurrent. Det går inte att få undantag från förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Däremot är det generellt möjligt för ett företag som är osäkert på om vissa metoder eller avtal strider mot något av förbuden i konkurrenslagen att begära ett icke-ingripandebesked (20 §). För de berörda företagen innebär ett sådant besked att ett visst agerande kan fortsätta utan risk för ingripanden från Konkurrensverket.

Konkurrenslagen innehåller även regler om kontroll av företagsförvärv. Företagsköp som bedöms väsentligen hämma en effektiv konkurrens kan förbjudas (34 §). Företagsförvärv skall anmälas till Konkurrensverket om de berörda företagen tillsammans har en omsättning som överstiger fyra miljarder kronor och det förvärvade företags årsomsättning uppgår till minst 100 miljoner kronor (37 §).

Avtal som strider mot förbudet i 6 § är ogiltiga (7 §). Konkurrensverkets beslut gällande undantag, icke-ingripandebesked samt ålägganden kan överklagas hos Marknadsdomstolen. För frågor om konkurrensskadeavgift och företagsförvärv gäller två domstolsinstanser; Stockholms tingsrätt i första hand och Marknadsdomstolen som slutlig instans.

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Konkurrenslagen är generellt utformad och gör inte någon åtskillnad mellan olika typer av tjänster, hur de förmedlas eller de företag som tillhandahåller dem. Lagens tillämplighet ur ett konvergensperspektiv måste dock bl.a. relateras till frågan om i vilken utsträckning åtgärder enligt konkurrenslagen är förenliga med TF och YGL. Det gäller såväl reglerna om förbud mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §) som reglerna om missbruk av dominerande ställning (19 §). Diskussionerna har emellertid i detta avseende framför allt handlat om möjligheterna för Konkurrensverket att ingripa mot företagsförvärv som bedöms väsentligen kunna hämma en effektiv konkurrens (34 §).

Eftersom etableringsfriheten är en grundläggande princip för de medieformer som TF och YGL omfattar, är frågan om ett ingripande mot företagsförvärv enligt konkurrenslagen skulle stå i strid med grundlagen då ingripandet riktar sig mot verksamheter som omfattas av grundlagsskyddet. YGL ger visserligen utrymme för att inskränka etableringsfriheten vad gäller andra sändningar än genom tråd, dvs. radio-baserade sändningar, men endast genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Några uttryckliga möjligheter att genom lag begränsa tryck- och yttrandefriheten inom ramen för en konkurrensrättslig reglering ges varken i TF eller YGL.

Det ligger utanför mitt uppdrag att analysera denna fråga närmare. Frågan har emellertid ingående analyserats inom ramen för Mediekoncentrationskommitténs arbete. I sitt nyligen avlämnade betänkande *Yttrandefriheten och konkurrensen* (SOU 1999:30) lägger kommittén betydelsefulla förslag i detta avseende. Bland annat föreslås ändringar i TF och YGL som innebär att den nuvarande osäkerheten om konkurrenslagens tillämplighet på medieområdet undanröjs. Därutöver föreslås en särskild mediekoncentrationslag. Lagförslaget avser kontrollen av företagsförvärv och andra koncentrationer som rör de mest opinionsbildande medierna, dagstidningar (såväl i pappersutgåva som i elektronisk form), radio och TV. Kommittén framhåller i detta sammanhang att den tekniska utvecklingen och kommande överväganden i s.k. konvergensfrågor kan komma att göra det nödvändigt att utvidga tillämpningsområdet till nya verksamheter. Vidare föreslås konkurrenslagen bli kompletterad med en särskild regel som, när den tillämpas på medieområdet, beaktar de grundläggande intressena av att säkerställa yttrandefriheten. Syftet med kommitténs förslag är att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning.

I nuläget kan emellertid konstateras att konkurrenslagens tillämplighet måste ses mot bakgrund av grundlagsregleringen, vilket ur ett kon-

vergensperspektiv kan medföra att olika företag som tillhandahåller samma typ av tjänst omfattas av olika regler. Det kan t.ex. handla om databasregeln i YGL 1:9 som endast omfattar vissa traditionella massmedieföretag (avsnitt 5.2.2). Marknadskonvergensen kan vidare komplicera bedömningen ytterligare. Om konkurrenslagen ej kan tillämpas på verksamheter som omfattas av grundlagsskyddet är frågan vad som gäller när det rör sig om blandade verksamheter eller då en verksamhet som åtnjuter grundlagsskydd t.ex. utvidgas till områden som ej omfattas av grundlagsskyddet. Det kan i sistnämnda fall handla t.ex. om en utvidgning som hämmar konkurrensen inom en bransch där verksamheterna typiskt inte åtnjuter grundlagsskydd och där således konkurrenslagen torde vara tillämplig fullt ut.

10.3 Marknadsföringslagen

Den nuvarande marknadsföringslagen (1995:450) trädde i kraft den 1 januari 1996 och ersatte den tidigare marknadsföringslagen (1975:1418) från år 1975. Syftet med den nya lagstiftningen, vilket i huvudsak överensstämmer med den tidigare, är att främja konsumenternas och näringsidkarnas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare.² Lagen tillgodoser således inte bara konsumenternas intressen, utan även näringsidkarnas intresse av att konkurrensen inte bedrivs med ohederliga metoder.³

Marknadsföringslagen tillämpas då näringsidkare marknadsför eller själva efterfrågar produkter i sin näringsverksamhet (2 §). Med marknadsföring avses reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsetningen av och tillgången till varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter (3 §).

² Prop. 1994/95:123, s. 38.

³ Svensson, C. A., mfl: *Praktisk marknadsrätt* (Stockholm: Norstedts Juridik AB, 1996, sjätte upplagan), s. 43.

Det följer vidare bl.a. av Marknadsdomstolens praxis att marknadsföringslagen är tillämplig när marknadsföringen är inriktad på svensk publik och den svenska marknaden.⁴ Således kan marknadsföringslagen under dessa förutsättningar även tillämpas på marknadsföringsåtgärder som har sitt ursprung utomlands. Omvänt faller sådan marknadsföring som inte har någon anknytning till den svenska marknaden utanför lagens tillämpningsområde.⁵

Utöver marknadsföringslagens tillämplighet på all marknadsföring som är riktad till den svenska marknaden, skall lagen även tillämpas på marknadsföring som riktar sig till andra marknader än den svenska i de fall marknadsföringen förekommer i satellitsändningar och programföretaget är etablerat i Sverige (2 § andra stycket som hänvisar till sådana satellitsändningar som omfattas av radio- och TV-lagen). Regeln skall ses mot bakgrund av Sveriges förpliktelser enligt EG:s direktiv ”TV utan gränser” som fastslår att varje medlemsstat skall säkerställa att alla TV-sändningar som sänds av programföretag inom dess jurisdiktion överensstämmer med den nationella lagstiftningen (art. 2).

Marknadsföringslagens materiella regelsystem omfattar en general-klausul som uppställer allmänna krav på marknadsföringen (4 §) samt nio bestämmelser som innehåller mer preciserade förbud och krav i förhållande till vissa särskilt beskrivna marknadsföringsåtgärder (5–13 §§). De allmänna kraven innebär att marknadsföringen skall stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Vidare skall näringsidkaren i samband med marknadsföringen lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentens synpunkt. En överträdelse av dessa krav kan medföra förbud mot att fortsätta med marknadsföringen eller ett åläggande att lämna information (14 § respektive 15 §). Förbudet kan förenas med vite (19 §).

Mot bakgrund av de allmänna krav som följer av 4 § ges, som nämnts, mer preciserade förbud och krav i förhållande till vissa särskilt beskrivna marknadsföringsåtgärder. Bestämmelserna omfattar regler om reklamidentifiering, vilseledande reklam, vilseledande förpackningsstorlekar, vilseledande efterbildningar, konkursutförsäljningar, utförsäljningar, realisationer, obeställda produkter och förmånserbjudanden (5–13 §§). Härutöver finns en regel om förbud mot otjänliga produkter

⁴ Se t.ex. MD 1989:6. Se också förarbetena till den gamla marknadsföringslagen, prop. 1970:57 s. 93. Det finns inget som tyder på att införandet av den nuvarande marknadsföringslagen innebär någon förändring i detta avseende, se Lindberg, A. och Westman, D.: *Praktisk IT-rätt* (Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 1997), s. 51-52.

⁵ Lindberg, A.: "Vilka regler gäller för marknadsföring på Internet?" i *Dagens IT*, 8 april 1997, s 14.

(17 §). Överträdelse av dessa regler kan leda till såväl förbud/åläggande vid vite som åläggande att betala marknadsstörningsavgift samt skadestånd (åläggande att betala marknadsstörningsavgift och skadestånd gäller dock ej 17 §).

Konsumentverket övervakar lagens efterlevnad. Konsumentombudsmannen för talan inför domstol om tillgripande av sanktioner till följd av brott mot marknadsföringslagens bestämmelser och kan i fall som inte är av större vikt själv meddela förbuds- och informationsförelägganden.

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Som utgångspunkt är marknadsföringslagen generellt tillämplig oavsett vilket medium som används för marknadsföringen. Till skillnad från vad som är fallet i många andra sammanhang påverkar grundlagsregleringen i princip inte marknadsföringslagens generella tillämplighet i detta avseende. Orsaken är att det faller utanför grundlagens syfte att skydda näringsidkares ekonomiska intressen. Grundlagsskyddet anses därför inte omfatta framställningar som är av rent kommersiell natur. Gränsdragningsproblem kan givetvis uppstå när det i det konkreta fallet gäller att avgöra vad som är kommersiell och icke-kommersiell information. Avgörande vid denna gränsdragningsproblem är dock budskapets syfte och innehåll, inte dess form. Således påverkas inte marknadsföringslagens tillämplighet av hur budskapet förmedlas till mottagarna.

Tillämpningen av marknadsföringslagen kan i vissa avseenden relateras till radio- och TV-lagens tillämpningsområde, bl.a. vad gäller satellitsändningar som är riktade till utlandet men där programföretaget är etablerat i Sverige (2 § andra stycket, se ovan). De konsekvenser som konvergensutvecklingen har för tillämpningen av radio- och TV-lagen (se avsnitt 6.6) kan i vissa fall således även ha konsekvenser för tillämpningen av marknadsföringslagen.

10.4 Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen (1998:204) trädde i kraft den 24 oktober 1998. Personuppgiftslagen (PUL) ersätter den tidigare datalagen från 1973 och genomför EG:s dataskyddsdirektiv 95/489. Syftet med PUL är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Detta syfte skall dock ses mot bakgrund av nämnda direktivs syfte att genom harmonisering av nationella bestämmelser undanröja hinder för ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna.

PUL är tillämplig på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter, men också på manuell behandling om uppgifterna ingår i, eller är avsedda att ingå i, en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning (5 §). Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en levande fysisk person (3 §). Med behandling menas alla åtgärder som har att göra med personuppgifter, t.ex. insamling, registrering, lagring och sammanställning. PUL tillämpas emellertid inte på rent privat behandling av personuppgifter (6 §). Bestämmelserna i PUL skall inte heller tillämpas om de skulle strida mot grundlagsbestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet eller inskränka offentlighetsprincipen (7–8 §§). Även behandling av personuppgifter i samband med journalistisk, konstnärlig eller litterär verksamhet (7 §) är undantagen bestämmelserna i PUL.

PUL gäller för personuppgiftsansvariga som är etablerade i Sverige och när en personuppgiftsansvarig från ett tredje land (dvs. en stat utanför EES) använder sig av utrustning som finns i Sverige (4 §). Med personuppgiftsansvarig avses den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen (3 §).

I lagen ställs vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter (9 §). Behandling av personuppgifter får endast ske om den är laglig. All behandling av personuppgifter skall vara korrekt och i enlighet med god sed och får endast ske för ett ändamål som är förenligt med det syfte för vilket uppgifterna samlades in. Personuppgifter får bara samlas in för ett särskilt, uttryckligen angivet och berättigat ändamål. Uppgifter skall vidare vara adekvata, relevanta och inte vara fler än nödvändigt. Dessutom måste uppgifterna vara riktiga och aktuella samt får inte bevaras under längre tid än nödvändigt.

Om de ovan nämnda grundläggande kraven är uppfyllda, får personuppgifter ändå bara behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Med samtycke avses en frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade godtagit behandlingen av personuppgifter. Den registrerade måste före samtycket, få information för att kunna bedöma för- eller nackdelarna med behandlingen och sina rättigheter enligt PUL. Att samtycket skall vara särskilt, betyder att det bara gäller för den särskilda behandlingen och för det ändamål som det avser. Det finns emellertid vissa situationer i vilka behandling av personuppgifter är tillåten även utan samtycke (10 §): om behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal med den registrerade, om den personuppgiftsansvarige skall fullgöra en rättslig skyldighet, om vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas, om en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras eller vid myndighetsutövning eller om ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken

personuppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses (10 §). Det sistnämnda gäller om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Det finns i lagen ett generellt förbud mot behandling av s.k. känsliga personuppgifter (13 §). Med känsliga personuppgifter avses personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller hälsa och sexualliv. Känsliga personuppgifter får emellertid behandlas under vissa förutsättningar som anges i (16–19 §§).

Personuppgifter får enligt huvudregeln inte överföras till ett tredje land (dvs. ett land utanför EES; 34 §). I vissa undantagsfall, t.ex. om den registrerade lämnat sitt samtycke till överföringen, är dock sådan överföring tillåten.

Det åligger den personuppgiftsansvarige att lämna viss information till den registrerade, (23–27 §§). När personuppgifter samlas in, antingen från personen själv eller från någon annan källa, skall den registrerade bl.a. informeras om den personuppgiftsansvariges identitet, ändamålet med behandlingen samt få all nödvändig information för att kunna ta tillvara sina rättigheter i samband med behandlingen. Information behöver dock inte lämnas om sådant som den registrerade redan känner till eller om det finns bestämmelser om detta i någon annan lag. Den personuppgiftsansvarige är också skyldig att en gång per år gratis lämna besked om personuppgifter till var och en som ansöker om det. På begäran av den registrerade skall den personuppgiftsansvarige snarast rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som behandlats i strid med PUL (28 §).

All behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad måste anmälas till Datainspektionen av den personuppgiftsansvarige innan behandlingen påbörjas (36 §). Om ett s.k. personuppgiftsombud utses behöver behandlingen emellertid inte anmälas (37 §). Ett personuppgiftsombud är den fysiska person som, efter förordnande av den personuppgiftsansvarige, självständigt skall se till att den personuppgiftsansvarige behandlar personuppgifterna på ett lagligt och korrekt sätt (3 §). Ombudet skall också bl.a. föra ett register över de handlingar som utförs av den personuppgiftsansvarige.

Andra uttryckliga undantag från anmälningsskyldigheten är t.ex. behandling av personuppgifter som sker efter samtycke från den registrerade, behandling som görs i löpande text eller behandling som avser registrerade som har sådan anknytning till den personuppgiftsansvarige som följer av medlemskap, anställning eller kundförhållande eller liknande under vissa förutsättningar.

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

PUL är teknikneutralt utformad och gör i sig inte någon åtskillnad mellan olika distributionssätt av personuppgifter. Däremot medför undantaget i förhållande till bl.a. YGL att de oklarheter som konvergensutvecklingen medför i detta avseende även får betydelse för tillämpningen av PUL (jfr avsnitt 5.5).

10.5 Upphovsrättslagen

Upphovsrättens föremål och innehåll

Syftet med upphovsrättslagen (URL) är att skydda rätten till litterära och konstnärliga verk, dvs. skönlitterära eller beskrivande framställningar i tal och skrift, datorprogram, musikaliska och sceniska verk, filmverk, fotografiska verk och annan bildkonst, byggnadskonst och brukskonst samt verk som kommit till uttryck på annat sätt (1 §). För att ett alster skall skyddas enligt URL krävs att det uppnår en viss nivå av självständighet och originalitet, s.k. verkshöjd. URL skyddar även rätten till prestationer av bl.a. utövande konstnärer, producenter av fonogram, film- och videogramproducenter samt radio/TV-företag, s.k. närstående rättigheter.

Upphovsrätten består i huvudsak av två s.k. ensamrättigheter: ekonomiska och ideella rättigheter.⁶ De grundläggande ekonomiska rättigheterna är rätten till mångfaldigande och rätten att göra verket tillgängligt för allmänheten. De ideella rättigheterna är rätten att bli namngiven, rätten att motsätta sig ändring av verket och att verket görs tillgängligt för allmänheten i en form eller på ett sätt som är kränkande för upphovsmannens litterära eller konstnärliga anseende. De ideella rättigheterna tillkommer alltid upphovsmannen, medan de ekonomiska rättigheterna kan överlåtas. En överlåtelse av ett enskilt exemplar innebär dock inte att upphovsrätten överlåts. Det finns även ett generellt förbud att ändra i ett verk även om upphovsrätten har överlåtits, om inte annat har avtalats.

Som huvudregel gäller upphovsrätten till ett verk i sjuttio år efter det år då upphovsmannen avled. När det gäller verk som offentliggjorts utan att upphovsmannen har angivits, gäller upphovsrätten i stället sjuttio år efter det år då verket offentliggjordes. Upphovsman är den som skapat verket.

⁶ Olsson, Copyright, Svensk och internationell upphovsrätt 1998, s. 80ff.

Inskränkningar i upphovsrätten

Upphovsrättslagen innehåller bestämmelser om inskränkningar i upphovsrätten (2 kap.). Inskränkningarna omfattar endast de ekonomiska rättigheterna eftersom de ideella rättigheterna inte får begränsas. Inskränkningarna omfattar bl. a. rätten att framställa enstaka exemplar av offentliggjorda verk för enskilt bruk (12 §). Denna inskränkning gäller dock inte rätten att framställa enstaka exemplar för enskilt bruk i digital form av sammanställningar i digital form.

Särskilda regler om inskränkningar föreskrivs vidare bl.a. rörande framställning, spridning och visning av exemplar samt om offentliga framföranden i olika sammanhang (13–21 §§), bl.a. får upptagningar göras av verk som sänds ut i ljudradio eller television om avtalslicens gäller enligt 26 i § (13 §, se nedan). Vidare gäller särskilda regler bl.a. för offentliga debatter, allmänna handlingar m.m. (26–26 b §§), information om dagshändelser genom ljudradio och television m.m. (25 §), datorprogram m.m. (26 g §).

Utöver dessa inskränkningar som i vissa avseenden, vilket delvis redan framgått, kan ha betydelse för sändningar i ljudradio och television, gäller även särskilda bestämmelser om inskränkningar i upphovsrätten till förmån för ljudradio och televisionsverksamhet (26 d–26 f §§). Enligt 26 d §, får de radio- och televisionsföretag som regeringen bestämmer (dvs. i dagsläget Sveriges Radio och Sveriges Television⁷) sända utgivna litterära och musikaliska verk samt offentliggjorda konstverk, om avtalslicens gäller enligt 26 i §. Detta medför en möjlighet för radio- och televisionsföretagen att träffa avtal om en utsändningsrätt med en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän. Vid utsändning över satellit gäller avtalslicensen endast om sändarföretaget samtidigt verkställer utsändning genom en marksändare. En avtalslicens enligt 26 i § innebär att avtal ingås mellan en part och en organisation som företräder ett flertal rättighetsinnehavare. Avtalslicensen ger parten rätt att utnyttja verk av det slag som avses med avtalet, trots att verkens upphovsmän inte företräds av organisationen.

Ett radio- eller televisionsföretag som har rätt att sända ut ett verk får vidare ta upp det på en anordning så att det kan återges. Detta får dock endast ske för att använda det vid egna utsändningar om det sker ett fåtal gånger under en begränsad tid, för att säkerställa bevisning eller för att en statlig myndighet skall kunna utöva tillsyn över utsändningsverksamheten, (26 e §).

Av 26 f § framgår vidare att var och en har rätt att till allmänheten trådlöst eller genom kabel återutsända verk som ingår i en trådlös ljudradio- eller televisionsutsändning om avtalslicens gäller. Detta gäller

⁷ Olsson, aa s. 192.

dock inte verk som det radio- eller televisionsföretag som ursprungligen sänder ut tjänsterna innehar rättigheterna att vidareända.

Övriga bestämmelser

När det gäller vissa upphovsrätten närstående rättigheter ger bestämmelserna i URL vissa rättigheter för bl.a. utövande konstnärer, framställare av ljud- eller bildupptagning, radio- och televisionsföretag och fotografer. Vid ljudradio- och TV-utsändning eller vid ett annat offentligt framförande har framställaren och de utövande konstnärerna rätt till ersättning (47 §). Detta gäller även när en trådlös utsändning vidareänds till allmänheten trådlöst eller genom kabel. Paragrafen gäller dock inte ljudfilm. När det gäller radio- och televisionsföretag så hindrar URL 48 § upptagning av en ljudradio- eller televisionsutsändning på en anordning så att den kan återges. Dessutom hindras återutsändning eller återgivning för allmänheten på platser där allmänheten har tillträde mot avgift, om inte ljudradio- eller televisionsföretaget har givit sitt samtycke.

Enligt 52 a § har den som genom kabel vill vidareända verk som ingår i en trådlös ljudradio- eller televisionsutsändning och begär, men inte på önskade villkor får avtal om detta, rätt att på begäran få förhandling med den organisation respektive det företag som verkställer utsändningarna.

Tillämplighet ur ett konvergensperspektiv

Användningen av nya medie- och kommunikationsformer väcker många upphovsrättsliga frågor och problemställningar som behöver analyseras närmare. Det gäller inte minst frågor rörande exemplarframställan, offentliggörande och när en upphovsrättslig kränkning skall anses ha skett. Det ligger emellertid utanför mitt uppdrag att gå in närmare på dessa problemställningar. Av särskilt intresse i detta sammanhang är emellertid de särskilda regler som gäller i förhållande till ljudradio och television och bedrivande av sådan verksamhet. De problem med att avgränsa dessa begrepp och verksamheter som konvergensutvecklingen medför analyseras framför allt i samband med genomgången av YGL (avsnitt 5.5), radio- och TV-lagen (avsnitt 6.6) och telelagen (avsnitt 7.5), vartill hänvisas.

Överväganden och förslag

11 Samordning av lagstiftningen för radio, TV och televerksamhet

11.1 Utgångspunkter för bedömningen

Bedömningen av vilka samordningsåtgärder som kan vara nödvändiga mot bakgrund av konvergensutvecklingen skall enligt utredningsdirektiven ha som utgångspunkt att lagstiftningen bör underlätta utvecklingen av elektroniska informationstjänster¹ och ta tillvara medborgarnas, näringslivets och samhällets olika behov med avseende på sådana tjänster. Redan i denna utgångspunkt avspeglar sig den komplexitet som präglar de frågeställningar som måste konfronteras vid bedömningen av behovet av en samordning, samt hur långt en sådan kan och bör gå.

De olika behov som skall beaktas är i vissa avseenden sammanfallande men i andra avseenden varandra motstående, vilket påverkar de krav som ställs på lagstiftningens utformning. I de fall olika intressen står mot varandra måste en ändamålsenlig balans mellan dessa intressen eftersträvas. Vad som i en sådan situation är ändamålsenligt är emellertid inte givet utan påverkas av olika politiska uppfattningar, rådande värderingar, vilka intressen som förespråkas och de förutsättningar som i övrigt skapar den miljö inom vilken denna avvägning skall äga rum, såsom t.ex. den tekniska utvecklingen och det internationella perspektivet. Det bör vidare understrykas att en ändamålsenlig balans inte innebär att det måste råda jämvikt mellan olika intressen. En avvägning kan vara ändamålsenlig för att uppfylla ett särskilt syfte oavsett om detta innebär en prioritering av ett intresse framför ett annat.

Gemensamt för medborgarna, näringslivet och samhället, oavsett vilka intressen och behov dessa representerar, är grundläggande krav på lagstiftningens utformning, såsom t.ex. att den är motiverad, tydlig och förutsebar. Regleringar bör endast tillgripas för att uppnå ett tydligt syfte och de bör inte gå längre än nödvändigt för att detta syfte skall tillgodoseas. När det gäller utgångspunkten att lagstiftningen skall underlätta utvecklingen av elektroniska informationstjänster framgår det av IT-

¹ Som följer av avsnitt 1.1 har jag valt att tolka begreppet elektroniska informationstjänster i vid bemärkelse med inriktning på utveckling och tillhandahållande av tjänster och infrastruktur inom ramen för IT-, tele- och medieverksamheter (dock lämnas sådana elektroniska informationstjänster som är förknippade med fysiska databärare huvudsakligen utanför denna framställning).

propositionen (prop. 1995/96:125) att kommunikationspolitiken skall inriktas på att främja en god IT-användning genom att säkerställa att infrastrukturen utvecklas till väl fungerande allmänna plattformar för att stödja produktion, konsumtion, rekreation m.m. och utveckling av nya tjänster. Målet är att skapa flexibilitet och frihet i tillämpningarna.

Den dominerande uppfattningen inom såväl IT- som telesektorn är att dessa målsättningar primärt förverkligas genom en återhållsam lagstiftning som skapar förutsättningar för en effektiv konkurrens och inte mer än nödvändigt hämmar eller på ett samhällsekonomiskt oönskat sätt påverkar investeringsbedömningar och strategival. Den dynamiska marknadsutveckling som har skett och fortfarande sker inom den mer eller mindre oreglerade IT-sektorn har i flera avseenden även haft inflytande på utvecklingen inom telesektorn. En bidragande orsak till detta är den konvergens mellan dessa sektorer som framför allt tog fart under 1980-talet. I motsats till den mer eller mindre oreglerade IT-sektorn präglas lagstiftningen inom teleområdet av den omställning som sker från en situation med statliga monopolföretag till en önskad situation med effektiv konkurrens mellan olika operatörer. Därför är lagstiftningen på detta område särskilt inriktad på att reglera de dominerande företagens agerande.

Även om näringslivets, medborgarnas och samhällets behov i olika utsträckning kan tillfredsställas genom en effektiv konkurrens, är det samtidigt klart att enbart konkurrensmedlet inte anses tillräckligt för att möta dessa behov fullt ut i alla avseenden. Därför återfinns i olika utsträckning särreglering inom tele- och mediesektorerna som rör frågor om t.ex. kvalitet, säkerhet, interoperabilitet, kompatibilitet, tillgänglighet och pris.

Motsvarande gäller för behovet av mångfald. En effektiv konkurrens kan generellt förväntas kunna bidra med en bredd i antal aktörer och tjänster, vilket i stor utsträckning torde kunna tillfredsställa såväl näringslivets som medborgarnas och samhällets behov av vad som kanske skulle kunna betecknas som en kvantitativ mångfald. Detta främjar i sin tur variation och behov vad gäller t.ex. prestanda, kvalitet och prisbild. I viss utsträckning kan detta även förväntas bidra till en kvalitativ mångfald vad gäller bredd och djup i det innehåll som förmedlas genom tjänsterna. Konkurrensmedlet har emellertid inte ansetts tillräckligt för att tillfredsställa framför allt medborgarnas behov av innehållsrelaterad mångfald. Den begränsade tillgången på attraktiva radiofrekvenser har motiverat möjligheten att ställa krav på ett mångsidigt programutbud. Det samma gäller i förhållande till medborgarnas, näringslivets och samhällets behov av geografisk tillgänglighet samt tillgänglighet för funktionshindrade. Särskilda regler återfinns därför i framför allt tele- och medielagstiftningen med syfte att tillfredsställa

behov vad gäller geografisk täckning, bredd och djup i innehåll och för att säkerställa funktionshinder tillgång till olika tjänster.

Utöver vad som diskuteras ovan har framför allt medborgarna särskilda behov som bl.a. manifesteras genom konsument- och integritetsskyddslagstiftning. Särskilt framträdande i förhållande till mediesektorn är reglering med avseende på innehåll, t.ex. rörande våldsskildringar (t.ex. radio- och TV-lagen och brottsbalken) och förbud mot reklam riktad mot barn (radio- och TV-lagen). Reglering med avseende på integritetsskydd återfinns bl.a. i personuppgiftslagen. Utöver sådan reglering som på olika sätt begränsar och ställer krav på det innehåll som förmedlas eller hur information behandlas, har de grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheterna stor betydelse för medborgarnas och näringslivets behov med avseende på möjligheten att bl.a. sprida och inhämta information. Inte sällan handlar det här om att hitta en ändamålsenlig balans mellan behovet av yttrande- och informationsfrihet och de behov av begränsande lagstiftning, t.ex. i form av innehållsreglering och integritetsskydd, som på olika sätt gör sig gällande.

Syftet med gällande reglering av IT-, tele- och mediesektorerna är sammanfattningsvis att på olika sätt ta tillvara och balansera de olika behov som diskuteras ovan. Regleringen av såväl IT- som telesektorn präglas av tanken att i möjligaste mån underlätta utvecklingen av olika tjänster och produkter genom en återhållsam lagstiftning som ger utrymme åt marknadskrafterna att verka inom ramen för generell konkurrenslagstiftning. Inom telesektorn framhävs konkurrensen som ett centralt medel för att uppnå de telepolitiska målsättningarna (TL 3 §). Inom mediesektorn finns ingen motsvarande användning av konkurrensmedlet som särskilt styrinstrument; utgångspunkten är istället den grundlagsskyddade etableringsfrihet som följer av TF och YGL. Det är också oklart i vilken utsträckning den allmänna konkurrenslagstiftningen kan tillämpas i fråga om grundlagsskyddad verksamhet.² Det är vidare tydligt att regleringen av mediesektorn omfattar politiska överväganden som i högre grad än inom IT- och telesektorerna präglas av behov som inte tillgodoses enbart genom att marknadskrafterna lämnas fritt spelrum.

Det är framför allt mot denna bakgrund som bedömningen av behovet av och förutsättningarna för en samordning måste göras. Den grundläggande frågan är hur konvergensutvecklingen påverkar den gällande regelstrukturens förmåga att uppfylla sina syften och därutöver i vilken utsträckning regelstrukturen kan utvecklas för att mer effektivt uppfylla de olika behov som skall tillgodoses.

² Se SOU 1999:30 Yttrandefriheten och konkurrensen. Betänkande av Massmediekoncentrationskommittén, t.ex. s. 214 ff.

11.2 Behovet av samordning

11.2.1 Problem med gällande lagstiftning

Konvergensutvecklingen medför i olika avseenden en sammansmältning av infrastrukturer, tjänster och apparater. Detta medför bl.a. att olika typer av tjänster kan förmedlas, kombineras och integreras dels genom olika infrastrukturer som tidigare varit avgränsade för en viss typ av tjänst, dels inom ramen för ett och samma tjänsteutbud, t.o.m. inom vad som för mottagaren kan uppfattas som en och samma tjänst. Till detta kommer att en och samma tjänstetyp kan tillhandahållas både som en utsändning till allmänheten eller på individuell begäran, bl.a. beroende på vilken infrastruktur som skall användas för dess förmedling. De rättsliga konsekvenserna av denna utveckling analyseras i kap. 5 – 10. Analysen visar att de rättsliga konsekvenserna kan relateras till framför allt följande fyra problemperspektiv, som i viss utsträckning också berör varandra. Den främsta orsaken till de problem som här redovisas är de sätt på vilka telelagens respektive YGL:s och radio- och TV-lagens tillämpningsområden är avgränsade, bl.a. i förhållande till varandra.

För det *första* innebär konvergensutvecklingen att samma tjänstetyp och samma innehåll kan regleras på olika sätt beroende på vad som vid varje tillfälle förmedlas, på vilket sätt förmedlingen sker (som en utsändning till allmänheten eller på individuell begäran), vilken mottagarutrustning som används samt i vissa avseenden beroende på vilket subjekt som tillhandahåller tjänsten (databasregeln i YGL 1:9). Det kan t.ex. handla om NVOD-tjänster och VOD-tjänster som omfattar samma filmer och program, men som på grund av att den ena utgör en utsändning till allmänheten (NVOD) och den andra tillhandahålls på begäran (VOD) kan omfattas av olika regler. Detta bör ses mot bakgrund av att varken syftet med tjänsten, dess innehåll eller hur användaren uppfattar den nödvändigtvis påverkas av nämnda faktorer. Effekten är att vissa tekniska lösningar särbehandlas i förhållande till andra, vilket bl.a. kan innebära att val av distributionssystem riskerar att styras av lagstiftningens utformning snarare än av hänsyn till kostnader och kvalitet. Detta kan i sin tur ha snedvridande effekter som hämmar utvecklingen av nya tjänster, produkter och infrastrukturella lösningar.

För det *andra* innebär konvergensutvecklingen att telelagen respektive YGL och radio- och TV-lagen kan vara växelvis tillämpliga och även samtidigt tillämpliga inom ramen för samma tjänsteutbud och även inom vad som för mottagaren kan uppfattas som en och samma tjänst. Detta kan förväntas göra det svårt att uppnå en ändamålsenlig tillämpning av dessa regelverk i praktiken. Det innebär samtidigt att en och samma verksamhet på motsvarande växelvisa och ibland simultana

sätt kan styras av flera regelverk som vart och ett ställer krav på hur verksamheten skall bedrivas och som övervakas av olika myndigheter.

För det *tredje* innebär den beskrivna utvecklingen att det i förhållande till radiokommunikationslagen blir allt svårare att dra en gräns mellan frekvensanvändning av betydelse för yttrande- och informationsfriheterna och annan frekvensanvändning. Detta måste vidare ses mot bakgrund av såväl den nationella frekvensfördelningsplanen som RR:s frekvensfördelningsplan, där det anges vilka frekvenser som är avsatta för olika slags radiotillämpningar.

För det *fjärde* föreligger i flera avseenden oklarhet om hur rådande begrepp, definitioner och avgränsningar skall tolkas respektive tillämpas, vilket bl.a. förstärker effekterna inom de tre ovan nämnda problemområdena. Dessa oklarheter gäller framför allt tillämpningen av YGL:s huvudregel om sändningar riktade till allmänheten, vad som enligt radio- och TV-lagen utgör ljudradio, television och sökbar text-TV samt telelagens avgränsning i förhållande till YGL och härav, indirekt, även i förhållande till radio- och TV-lagen. Detta påverkar inte bara gränsdragningen mellan telelagen och YGL respektive radio- och TV-lagen utan i flera avseenden även tillämpningen av andra regelverk. Avgränsningen av YGL:s tillämpningsområde har konsekvenser för tillämpningen av t.ex. lagen om pliktexemplar av dokument, lagen om granskning av filmer och videogram, lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor, brottsbalken, konkurrenslagen och personuppgiftslagen. Avgränsningen av radio- och TV-lagens tillämpningsområde har i sin tur konsekvenser för tillämpningen av t.ex. lagen om pliktexemplar av dokument, lagen om granskning av filmer och videogram, marknadsföringslagen och upphovsrättslagen.

Utöver de oklarheter som gäller i nämnda avseenden måste rättsläget även bedömas som oklart vad gäller tolkningen av följande begrepp: "TV-tjänst" enligt lagen om standarder för sändning av TV-signaler, "TV-mottagare" enligt nämnda lag och lagen om TV-avgift, "film" och "videogram" enligt lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram samt t.ex. "spaltmeter" och "täckningsgrad på utgivningsort" enligt presstödsförordningen.

11.2.2 Slutsats

Konvergensutvecklingen medför gränsdragnings- och tolkningsproblem vid tillämpningen av gällande rätt. Dessa problem skapar bl.a. osäkerhet om vilka regler som gäller för bedrivande av tele- respektive ljudradio- och TV-verksamhet. Problemen kan framför allt hänföras till de

begrepp, definitioner och avgränsningar som präglar utformningen av YGL, radio- och TV-lagen och telelagen.

Mot denna bakgrund gör jag bedömningen att konvergensutvecklingen negativt påverkar den aktuella lagstiftningens och regelstrukturens förmåga att uppfylla sina syften. Även om endast ett fåtal tillämpningsproblem ännu har visat sig i praktiken visar analysen av gällande rätt att lagstiftningens nuvarande utformning med stor sannolikhet kommer att ha oönskade konsekvenser för såväl utvecklingen av nya tjänster, produkter och infrastrukturella lösningar som möjligheten att på ett effektivt sätt uppfylla de tele- och mediepolitiska målsättningarna. Min slutsats är således att det föreligger behov av samordning av den ovan nämnda lagstiftningen. Detta behov avser framför allt relationen mellan, å ena sidan, telelagen och, å andra sidan, YGL och radio- och TV-lagen. Därutöver måste hänsyn tas till de övriga tillämpningsproblem som konvergensutvecklingen medför, vilket bl.a. gäller den påverkan som YGL och radio- och TV-lagen har vid tillämpningen av annan lagstiftning.

Med samordning avser jag alla åtgärder för att motverka de problem som identifierats i detta sammanhang, oavsett om det sker inom ramen för nuvarande vertikala regelstruktur eller genom en förändring av denna. Med vertikal regelstruktur avses i detta sammanhang att olika regler gäller för bedrivande av tele- respektive ljudradio- och TV-verksamhet, t.ex. vad gäller marknadstillträde. En vertikal regelstruktur bygger i detta sammanhang följaktligen på möjligheten att upprätthålla en ändamålsenlig regulativ gränsdragning mellan de verksamheter som berörs. En vertikal regelstruktur kan vidare ses i relation till en tänkt *horisontell* regelstruktur där gemensamma bestämmelser styr dessa verksamheter.

11.3 Syftet med en samordning

Det är uppenbart att den tekniska utvecklingen mot konvergens varken kan eller bör stoppas av lagstiftningen. Tvärtom är det viktigt att konvergensutvecklingen inte behandlas som ett hot eller ignoreras, utan snarare underlättas genom en lagstiftning som är ändamålsenlig för de syften och de behov som skall tas tillvara. Denna utgångspunkt följer även av direktiven för mitt utredningsarbete.

Som nämnts i det föregående kan konvergensens få till följd att en verksamhet kan komma att omfattas av flera regelverk, som i olyckliga fall kan vara svåra att förena och på så sätt hämma en önskvärd utveckling. Konvergensens kan också leda till att valet av teknisk lösning avgör om vissa regler skall tillämpas eller ej, något som kan medföra att

viktiga målsättningar inte kan uppfyllas och att utvecklingen snedvrids av ovidkommande faktorer.

Syftet med en samordning bör vara att avhjälpa de gränsdragnings och tolkningsproblem som påvisats vid tillämpningen av gällande rätt och att om möjligt utveckla en regelstruktur som på ett bättre sätt än i dag främjar utvecklingen och samtidigt utgör ett mer effektivt instrument för att uppfylla de politiska målsättningar som är aktuella i detta sammanhang. Eftersom förekomsten av regler i sig kan utgöra en belastning för utvecklingen, bör en strävan i sammanhanget vara att förenkla och minimera regelstrukturen. Detta framför allt för att undvika oklarheter, underlätta marknadstillträde och skapa förutsättningar för en mer effektiv myndighetstillsyn. Följande allmänna utgångspunkter (utan särskild rangordning) bör därför gälla för en anpassning av regelverk och regelstruktur till konvergensutvecklingen:

- Regleringen skall främja konkurrens och motverka marknadsmisslyckanden, t ex skadliga konkurrensbegränsningar.
- Regleringen skall tillfredsställa de behov och politiska målsättningar som inte kan uppfyllas med konkurrens som verkkningsmedel (det kan handla om t.ex. mångfald, tillgänglighet och konsumentskydd med avseende på innehåll) .
- Regleringen skall inte vara mer långtgående än nödvändigt för att tillfredsställa dessa behov och politiska målsättningar.
- Regleringen skall i möjligaste mån vara konkurrensneutral.
- Regleringen skall i möjligaste mån vara oberoende av teknik.
- Regleringen skall vara tydlig och förutsägbar, bl.a. vad gäller regleringens ändamål.

11.4 Olika tillvägagångssätt för att uppfylla syftet med en samordning

Det finns olika sätt att komma till rätta med de problem som konvergensutvecklingen medför vid tillämpningen av gällande rätt. De problem som påvisas i detta betänkande kan i stor utsträckning härledas till svårigheterna att upprätthålla de vertikala regelstrukturer som gäller för bedrivande av tele- respektive ljudradio- och TV-verksamhet. Som delvis framgår ovan innebär en vertikal regelstruktur i detta sammanhang att olika regler gäller för bedrivande av dessa verksamheter (avsnitt 11.2.2). Övergången till en mer horisontell regelstruktur skulle i sin tur innebära att dessa verksamheter styrs av gemensamma bestämmelser, vilket i stor utsträckning skulle motverka de gränsdragningsproblem som konvergensutvecklingen medför.

I EG-kommissionens grönbok om konvergens presenteras tre grundläggande alternativ som underlag för en diskussion om hur lagstiftningen kan utvecklas för att möta de rättsliga problem som konvergensutvecklingen kan medföra (avsnitt 3.5.1). Något anpassade efter svenska förhållanden handlar det om följande alternativ:

- **Alternativ 1:** Den vertikala regleringen består och anpassas i mån av behov; olika regler gäller för bl.a. televerksamhet respektive radio- och TV-verksamhet. Normala tolkningsprinciper används från fall till fall för att lösa frågor om var vissa verksamheter skall insorteras.
- **Alternativ 2:** Separata regler utvecklas vid sidan av befintliga bestämmelser för telekommunikations- och radio/TV-sektorerna. Detta innebär i princip att ett eller flera nya regelverk med en eller flera nya tjänstekategorier skapas vid sidan av telelagen och radio- och TV-lagen för de tjänster som överskrider de traditionella gränserna eller faller utanför nuvarande definitioner (jfr lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor).
- **Alternativ 3:** En ny regleringsmodell som omfattar alla typer av befintliga och nya tjänster införs gradvis. Det är det mest långtgående alternativet, men innebär inte nödvändigtvis skapande av en helt ny uppsättning lagar, utan snarare att man undersöker hur de befintliga bestämmelserna kan anpassas för att främja flexibilitet, hur inkonsekvenser kan undanröjas, hur man undviker diskriminering inom och mellan sektorerna och kan fortsätta säkerställa att mål i allmänhetens intresse uppnås. Istället för att avse bara vissa tjänster (som i alternativ 2) skapas genom detta alternativ ett ramverk som omfattar alla sektorer.

Som framgår ovan beror de rättsliga problem som konvergensutvecklingen medför i stor utsträckning på svårigheterna att skilja mellan individuell och massmedial kommunikation i olika former. Mer konkret handlar det om att skilja mellan grundlagsskyddad verksamhet (bl.a. ljudradio- och TV-verksamhet), annan medieverksamhet och televerksamhet. Den förväntade utvecklingen av distributionsystem och tjänster kommer inte att göra dessa gränsdragningar lättare. Det innebär i och för sig inte att de är omöjliga att åstadkomma, men frågan är i vilken utsträckning det är möjligt att åstadkomma gränsdragningar som är tydliga, ändamålsenliga och som håller över tiden. Det är därför min uppfattning att man i möjligaste mån skall undvika sådana gränsdragningar och sträva efter en enhetlig lagstiftning för framför allt tele- och radio- och TV-verksamhet, men också för annan medieverksamhet i den mån regleringsbehov anses föreligga.

Mot denna bakgrund och i förhållande till de olika regleringsalternativ som redovisas ovan torde en strävan från alternativ 1 mot alternativ 3 vara den samordningsstrategi som bäst uppfyller de syften som enligt föregående avsnitt bör gälla för en samordning. Det innebär samtidigt att alternativ 2 (dvs. införande av ny reglering för nya tjänstekategorier) i möjligaste mån bör undvikas. Alternativ 2 innebär nämligen i praktiken att de problem som redan identifierats med den gällande vertikala regelstrukturen förstärks genom införandet av ytterligare ett eller flera vertikala regelverk. Strävan bör således vara att åstadkomma en så långtgående horisontell reglering av tele-, ljudradio- och TV-verksamheter som möjligt med beaktande av de olika behov som skall tas tillvara i dessa sammanhang. Det kan emellertid långt ifrån uteslutas, vilket följer av den följande genomgången, att det kan finnas särskilda behov som motiverar både en fortsatt och ny vertikal reglering på vissa områden. Detta gäller särskilt regleringen av innehåll, där vi redan i dag har en särreglering av vad som skulle kunna betecknas som *nya* tjänster (lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor; se vidare avsnitt 9.6).

De tre regleringsalternativ som redovisas ovan utesluter således inte varandra utan kan i olika grader integreras och även utgöra olika led i en övergångsprocess från en vertikal till en mer horisontell regelstruktur. I vilken utsträckning det är möjligt att införa en horisontell reglering bestäms av de förutsättningar som föreligger för en sådan övergång, vilket i realiteten kan resultera i en kombination av samtliga regleringsalternativ men där man i möjligaste mån försöker undvika ytterligare särreglering.

11.5 Överordnade regler och internationella förpliktelser

Vid en samordning av de regelverk som berörs av konvergensutvecklingen måste hänsyn tas till de begränsningar i möjligheten att lagstifta som i olika avseenden följer av överordnade regler och internationella förpliktelser. I svensk rätt följer sådana begränsningar av grundlagsregleringen i RF, TF och YGL. Därutöver begränsas möjligheten att lagstifta av den EG- rättsliga regleringen och av andra internationella förpliktelser som Sverige är bundet av. Vad gäller det sistnämnda är Sveriges förpliktelser enligt den internationella telekonventionen och det till konventionen fogade radioreglementet av särskilt intresse.

11.5.1 Grundlagsregleringen

Det följer av avsnitt 11.2 att flera av de problem som konvergensutvecklingen medför kan relateras till utformningen av YGL:s tillämpningsområde. Vidare är det inte utan grundlagsändring möjligt att genomföra samordningsåtgärder som innebär ökad reglering av grundlagsskyddad medieverksamhet om inte TF och YGL ger explicit utrymme för detta. Det kan t.ex. vara fallet vid en samordning av telelagen och radio- och TV-lagen i gemensamma bestämmelser på olika områden. Detta följer av att inga andra begränsningar av yttrandefriheten än vad som medges i dessa grundlagar får införas beträffande de medier som omfattas (YGL 1:1 andra stycket; jfr TF 1:2 andra stycket och 1:3).

I den mån det är aktuellt att genomföra en grundlagsändring för att komma till rätta med dessa problem, skall detta ske i särskild ordning. Det följer av RF 8:15 att ändringar i grundlag förutsätter två av riksdagen likalydande beslut med riksdagsval emellan. Vidare skall enligt huvudregeln minst nio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet. Detta innebär att en grundlagsändring tidigast kan träda i kraft den 1 januari 2003.

Utredningen om mediegrundlagarna

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 4 februari 1999 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att närmare analysera bl.a. behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Kommittén skall enligt direktiven (dir. 1999:8) föreslå de grundlagsändringar och

andra lagändringar som den finner motiverade och redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2000. Kommittén skall vidare beakta de överväganden och slutsatser som redovisas i föreliggande betänkande.

11.5.2 EG-rätten

EG-rätten har stor inverkan på medlemsstaternas nationella rätt. Detta påverkar Sveriges lagstiftningsarbete i huvudsak på två sätt. Sverige måste dels aktivt vidta åtgärder för att genomföra de direktiv som EG utfärdar, dels avhålla sig från att lagstifta i strid med gällande EG-rätt. I kap. 3 görs en översiktlig genomgång av de EG-direktiv som gäller på tele- och medieområdet och för informationsområdet samt hur dessa rättsakter har genomförts i svensk rätt.

Utöver nämnda rättsakter och andra aktiviteter arbetar EG-kommissionen intensivt med konvergensfrågorna. Kommissionen har sedan i december 1997 utfärdat en grönbok, ett arbetsdokument och ett meddelande till bl.a. Ministerrådet och EU-parlamentet om konvergens. I detta meddelande pekar kommissionen ut hur arbetet med konvergensfrågorna kommer att fortsättas. Förslag till reformer när det gäller regleringen av infrastruktur och anknutna tjänster kommer att läggas fram i samband med den pågående översynen av telekommunikationsregleringen (se nedan). Även förslag om reglering av innehållstjänster kommer att läggas fram, antingen genom att ändra nuvarande regler eller genom att införa nya förslag. Kommissionen nämner också åtgärder för att se till att ändringsdirektivet om "TV utan gränser" och direktivet om TV-standarder genomförs i medlemsstaterna. Det sistnämnda direktivet skall också ses över för eventuella ändringar. Även ett kommande förslag till åtgärder för att främja produktion och distribution av europeiska audiovisuella verk (Media III) samt en redovisning av remissbehandlingen av grönboken om radiospektrum nämns i sammanhanget (remisstiden gick ut den 15 april 1999).

Som berörts ovan har kommissionen vidare inlett en omfattande översyn av hela teleregleringen (99 review). Avsikten är bl.a. att undersöka om regleringen kan förenklas eller i delar avvecklas samt om ny reglering kan behövas, t.ex. i förhållande till IT-tillämpningar. Planen är att eventuella förändringar skall kunna beslutas under år 2001. Resultaten av grönboksprocesserna om konvergens och radiospektrum kommer att infogas i översynen (se avsnitt 3.2.1).

Sammanfattningsvis kan konstateras att enskilda medlemsstaters möjligheter att samordna den nationella lagstiftningen inom tele- och medieområdena i hög grad är beroende av hur den EG-rättsliga regleringen utvecklas. Bl.a. är det sätt på vilket de aktuella direktiven defini-

erar olika verksamheter och omfattningen av de krav som skall uppfyllas av medlemsstaterna av stor betydelse.

11.5.3 Internationella telekonventionen och radioreglementet

Utöver medlemskapet i EU ingår Sverige i flera internationella organisationer och samarbeten. Sverige har i dessa sammanhang ratificerat olika konventioner m.m. som i olika avseenden berör tele- och medie-sektorerna. Ett mycket viktigt samarbete i detta sammanhang är det som sker inom ramen för internationella teleunionens (ITU) verksamhet. Samarbetet i ITU grundar sig på den internationella telekonventionen (ITC). En bestämmelse av särskild betydelse är artikel 44 som ställer krav på medlemsstaterna när det gäller frekvenstilldelning. ITC kompletteras av tillämpningsföreskrifter bl.a. i det internationella radioreglementet (RR).

En huvuddel i RR är den s.k. frekvensfördelningsplan som återfinns i artikel 8. Även om Sveriges förpliktelser enligt RR endast avser situationer då svenska sändare kan påverka andra länders radiotrafik, har RR:s frekvensfördelningsplan fått förhållandevis stor betydelse för utformningen av vår nationella frekvensfördelningsplan. De eventuella åtgärder som konvergensutvecklingen föranleder på radiofrekvensområdet måste, utöver det arbete som sker inom EU, således i högsta grad relateras till Sveriges förpliktelser enligt RR i detta sammanhang (jfr avsnitt 8.4).

11.5.4 Andra internationella förpliktelser

Utöver de internationella förpliktelser som Sverige är bundet av och som redogörs för i föregående avsnitt finns det även andra som bör nämnas i detta sammanhang. Det gäller bl.a. de förpliktelser som Sverige har rörande mänskliga rättigheter, härunder bl.a. avseende medborgarnas yttrande- och informationsfriheter. Dessa förpliktelser följer av FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna (jfr art. 19) och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna (jfr art. 10). Sistnämnda konvention har gjorts till del av svensk rätt genom lag.³

Vidare har, inom ramen för Världshandelsorganisationen (*World Trade Organisation*, WTO), gjorts en överenskommelsen om handel

³ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna.

med tjänster (*General Agreement on Trade and Services, GATS*) under Uruguay-rundan 1993. Som komplement till GATS antogs i februari 1997 en bilaga med en överenskommelse om att medge marknadstillträde för grundläggande telekommunikationstjänster. Eftersom den svenska telemarknaden redan är öppen innebär det inte några särskilda åtaganden för svensk del. Genom GATS har inte gjorts några åtaganden när det gäller audiovisuella tjänster. En intressant fråga i detta sammanhang är vilka effekter konvergensutvecklingen kommer att få för dessa överenskommelser då gränsdragningen mellan olika typer av tjänster blir allt mindre tydlig. Inom WTO finns även ett avtal på upphovsrättens område, (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods, TRIPS*). Dessutom har Världsoorganisationen för den intellektuella äganderätten (*World Intellectual Property Organisation, WIPO*) år 1996 utarbetat två fördrag, ett om upphovsrätt och ett om framföranden och om fonogram.

11.6 Samordning av telelagen och radio- och TV-lagen

11.6.1 Generella förutsättningar

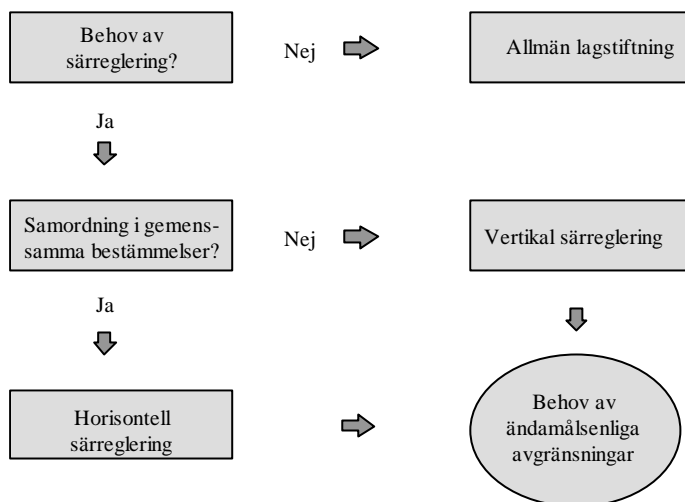
I detta och följande avsnitt diskuteras förutsättningarna för att med utgångspunkt i nuvarande reglering i telelagen och radio- och TV-lagen åstadkomma en mer horisontell regelstruktur för de här berörda verksamheterna. Med horisontell regelstruktur avses, som framgår ovan, att verksamheterna styrs av gemensamma bestämmelser och att aktörerna således inte behöver förhålla sig till flera regelverk och myndigheter för att bedriva sin verksamhet (jfr avsnitt 11.2.2); risken för gränsdragnings- och tolkningsproblem minskar och marknadstillträde och tillsyn underlättas. I sin mest renodlade form innebär detta att verksamheterna styrs helt av allmän lagstiftning, såsom t.ex. generell konkurrens-, marknads- och konsumenträttslig lagstiftning, utan särskilda krav för bedrivande av en viss typ av verksamhet. Medan IT-sektorn i huvudsak styrs av allmän lagstiftning, är såväl tele- som radio- och TV-verksamhet föremål för vertikal särreglering. Det grundläggande motivet för särregleringen av de sistnämnda sektorerna är att det hittills bedömts nödvändigt med särskilda regleringsinstrument, dvs. telelagen respektive radio- och TV-lagen, för att uppfylla de politiska målsättningar som gäller för dessa sektorer.

Så länge behovet av särreglering kvarstår är det således fråga om i vilken utsträckning det är möjligt och i övrigt önskvärt att åstadkomma

en gemensam reglering av de här berörda verksamheterna. Den grundläggande förutsättningen för en sådan reglering är att gemensamma bestämmelser kan användas för att uppfylla de målsättningar som gäller för såväl tele- som radio- och TV-området, eller att dessa målsättningar i varje fall inte står i ett motsatsförhållande till varandra. Som framgår av avsnitt 11.5 måste härutöver hänsyn tas till de begränsningar i möjligheten att lagstifta som följer av framför allt YGL och EG-rätten. Vad gäller YGL kan samordningsåtgärder som innebär en begränsande reglering av grundlagsskyddad medieverksamhet endast åstadkommas om YGL ger explicit utrymme för eller av andra skäl inte hindrar detta. I annat fall fordras grundlagsändring vilket endast bör vidtas om det föreligger starka skäl för detta. Sveriges förpliktelser som medlemsstat i EU innebär bl.a. att Sverige måste avhålla sig från att lagstifta i strid med gällande EG-rätt.

I den utsträckning det p.g.a. divergerande målsättningar, grundlagsregleringen eller EG-rätten inte är möjligt att åstadkomma en horisontell särreglering måste samordningsåtgärderna utgå från att en vertikal reglering skall upprätthållas. Det innebär en nödvändig inriktning på utarbetandet av mer ändamålsenliga begrepp, definitioner och avgränsningar. Även om avgränsningsproblematiken framför allt kan hänföras till upprätthållandet av en vertikal regelstruktur bör det emellertid noteras att även en horisontell särreglering kräver ändamålsenliga avgränsningar. Det handlar här om avgränsningar som måste göras i förhållande till företeelser som endast skall vara föremål för allmän lagstiftning, vilket t.ex. kan beröra frågan om och i så fall i vilken utsträckning Internetrelaterade verksamheter och tjänster kan och bör omfattas av telelagen och/eller radio- och TV-lagen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att de politiska målsättningarna och medlen för deras genomförande samt YGL och EG-rätten utgör grundläggande förutsättningar för hur en samordning av telelagen och radio- och TV-lagen kan och bör genomföras. Därutöver måste hänsyn även tas till de förutsättningar som till följd av konvergensutvecklingen gäller för möjligheten att på ett ändamålsenligt sätt upprätthålla vertikala gränser mellan de här aktuella verksamheterna. Mot bakgrund av dessa generella förutsättningar kan förutsättningarna för en samordning av telelagen och radio- och TV-lagen förenklat åskådliggöras i följande figur:



Figur 11.1: Förutsättningar för en samordning av telelagen och radio- och TV-lagen.

Det bör här understrykas att det inte nödvändigtvis handlar om absoluta val mellan två eller flera alternativ som utesluter varandra. Som framgår av avsnitt 11.4 kan en samordningsstrategi mycket väl innebära en gradvis övergång från en vertikal till en mer horisontell regelstruktur, där t.ex. gemensamma bestämmelser gäller för ett visst regleringsområde (t.ex. för infrastruktur) medan vertikala bestämmelser även fortsättningsvis gäller för andra (t.ex. för tjänster och innehåll).

Mot denna bakgrund görs i det närmast följande avsnittet en jämförelse mellan de regleringsbehov och syften som präglar telelagen respektive radio- och TV-lagen. Därefter diskuteras i vilken utsträckning det är möjligt att genomföra en samordning mellan telelagen och radio- och TV-lagen i gemensamma bestämmelser. Diskussionen är strukturerad med utgångspunkt i vissa centrala bestämmelser och de olika regleringsområden som präglar utformningen av dessa regelverk. Det handlar här om regleringen av innehåll, tjänster och infrastruktur. I flera avseenden förs diskussionen med utgångspunkt i telelagens bestämmelser. Anledningen till att jag har valt detta perspektiv är att telelagen är mer generellt utformad än radio- och TV-lagen. Radio- och TV-lagens bestämmelser kan snarare beskrivas som mer direktverkande på begränsade områden. Det är vidare uppenbart att så länge behovet av konkurrensfrämjande reglering på teleområdet kvarstår, kan detta behov inte tillfredsställas av nämnda bestämmelser i radio- och TV-lagen, vilka överhuvudtaget inte är utformade mot bakgrund av ett motsvarande behov. Det är därför min uppfattning att denna ansats bäst

speglar de förutsättningar som gäller för en samordning av telelagen och radio- och TV-lagen i detta sammanhang.

I flera avseenden berörs vidare frågan om vilka begränsningar YGL sätter för en gemensam reglering av de områden som diskuteras. Den generella förutsättningen är här att begränsningar av grundlagsskyddade rättigheter som inte explicit medges i YGL eller av andra skäl kan godtas (det kan t.ex. handla om sådana ordningsföreskrifter som avses i RF 2:13 tredje stycket, se vidare nedan, avsnitt 11.6.4 om tjänster), förutsätter grundlagsändring. Det bör här understrykas att grundlagsändringar, som är föremål för en särskild lagstiftningsprocess (se avsnitt 11.5.1), måste vara väl motiverade. I den mån det råder osäkerhet om vilka gränser som YGL sätter i detta avseende är min utgångspunkt i den fortsatta framställningen att den aktuella samordningsåtgärden förutsätter en grundlagsändring.

För att inte tynga en förhållandevis komplex framställning mer än nödvändigt lämnar jag relationen till EG-rätten och övriga internationella förpliktelser, med några få undantag, utanför den fortsatta diskussionen. Framför allt EG-rättens styrande och begränsande betydelse måste dock hållas i minnet.

11.6.2 Regleringsbehov och syften

Telelagen

Det övergripande telepolitiska målet är att landets olika delar skall ha tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhälls-ekonomiska kostnad. Telekommunikationerna skall härunder bidra till regional balans, vara öppna och flexibla samt främja mångfald och valfrihet för användarna, samt vidare bidra till ett effektivt resursutnyttjande i samhället. Telekommunikationerna skall även i sig vara effektiva, vilket bl.a. innebär att de skall främja samverkan mellan operatörer och bidra till skapandet av nya, kostnadseffektiva och högkvalitativa teletjänster.

En effektiv och fungerande konkurrens anses vara en grundläggande förutsättning för att uppnå dessa målsättningar. Mot bakgrund av de speciella marknadsförutsättningar som gäller inom telesektorn (med en eller ett fåtal dominerande aktörer i förhållande till såväl vissa grundläggande tjänster som infrastruktur) samt denna sektors betydelse ur ett samhällsperspektiv har det därför ansetts nödvändigt med en konkurrensfrämjande särreglering som samtidigt fungerar som ett instrument för uppfyllandet av de telepolitiska målsättningarna. Telelagens regler om anmälnings- respektive tillståndsplikt (med de skyl-

digheter som följer och kan följa med dessa) samt samtrafik utgör exempel på grundläggande verktyg i detta avseende.

Det fortsatta behovet av särreglering på teleområdet styrs följaktligen i stor utsträckning av konkurrensutvecklingen på telemarknaden. Den politiska ambitionen är dock att reglera så lite som möjligt och att generell lagstiftning, bl.a. konkurrenslagstiftning, skall vara styrande även för telemarknaden. Framför allt kan en konvergensutveckling som leder till att teletjänster kan distribueras genom alternativa infrastrukturer (inte minst genom alternativa accessnät) förväntas bidra till att förändra konkurrenssituationen på ett sätt som minskar behovet av särreglering. Det är dock viktigt att vara medveten om att möjligheten att övergå till generell konkurrenslagstiftning och samtidigt ta bort de konkurrensfrämjande regler som gäller enligt telelagen, inte nödvändigtvis innebär en möjlighet att helt avreglera telesektorn. Det kan fortfarande finnas behov av särreglering för att säkerställa telesystemets grundläggande funktion, vilket bl.a. gäller frågor rörande systemets tillgänglighet (sambhålls omfattande tjänster), kvalitet och uthållighet.

Radio- och TV-lagen

När det gäller mediepolitiken präglas den generellt av statens åtgärder för att stödja och stimulera mångfald och reella yttrandefrihetsmöjligheter, garantera massmediernas oberoende samt säkerställa tillgängligheten till massmedierna. I lagstiftningen kommer detta bl.a. till uttryck genom de garantier för yttrande- och informationsfriheterna som följer av grundlagsregleringen, bl.a. den etableringsfrihet som är huvudregel för de grundlagsskyddade medierna. Ur detta perspektiv kan konkurrens även betraktas som ett viktigt medel för att bl.a. stimulera mångfalden på medieområdet.⁴ Någon motsvarande konkurrensfrämjande reglering som i telelagen, där konkurrens framhålls som ett centralt medel för att uppnå rådande politiska målsättningar, finns dock inte. Istället har mångfalden aktivt främjats genom andra mer riktade åtgärder vilka bl.a. syftar till att främja vissa verksamheter och därigenom en mångfald i massmedieutbudet, t.ex. presstödet.

Radio- och TV-lagen utgör här ett särskilt regleringsområde inom en i övrigt förhållandevis oreglerad massmediesektor. Lagens syfte är att ta tillvara de särskilda behov av tillgänglighet och mångfald, som föreligger på ljudradio- och TV-området, samt att ställa vissa krav i samband med förmedling av visst innehåll genom dessa medier. Behovet av en särreglering har framför allt tre orsaker. För det första följer det av att *radiofrekvensutrymmet* är en begränsad och samtidigt betydelsefull

⁴ Jfr. betänkande av TV-utredningen: SOU 1989:73 s. 18.

resurs ur ett massmediepolitiskt perspektiv. Det har därför ansetts viktigt att utifrån massmediepolitiska överväganden kunna styra och prioritera användningen av vissa radiofrekvensområden. För det andra fyller ljudradion och televisionen en viktig funktion som *massmedier i allmänhetens tjänst*. Detta medför behov av att kunna ställa särskilda krav på verksamheter som ges tillstånd att bedriva sändningar i det nämnda frekvensutrymmet.⁵ För det tredje medför ljudradions och televisionens *särskilda genomslagskraft* behov av särskilda innehållsregler utöver allmän lagstiftning, t ex vad gäller våldsskildringar och marknadsföring. Till skillnad från de två förstnämnda skälen för en särreglering, är det sistnämnda inte relaterat till användningen av radiofrekvensutrymme utan omfattar ljudradio- och televisionssändningar oavsett genom vilken infrastruktur dessa förmedlas. Tillståndsplikten och den till denna kopplade möjligheten att ställa villkor utgör ett centralt verktyg för att tillgodose de behov som radio- och TV-lagen skall ta tillvara.

Det fortsatta behovet av särreglering för ljudradio- och TV-verksamhet är följaktligen beroende av utvecklingen på radiofrekvensområdet, bedömningen av dessa mediers roll som massmedier i allmänhetens tjänst samt deras särskilda genomslagskraft. Samtliga dessa områden kan komma att påverkas av konvergensutvecklingen på ett sådant sätt att grunderna för regleringsbehovet förändras. Det gäller frågan om övergången från analoga till digitala radiosändningar och utvecklingen av alternativa distributionskanaler för förmedling av ljudradio- och TV-liknande tjänster till allmänheten. Utvecklingen på dessa område kan påverka problemet med frekvensbrist och den betydelse som denna resurs har ur ett massmediepolitiskt perspektiv, samt de medel med vilka statens ansvar på ljudradio- och TV-området skall uppfyllas. Vidare kan konvergensutvecklingen påverka synen på ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft i konkurrens med andra medieformer som är under utveckling, och hur innehållet i dessa medier skall regleras.

⁵ Prop. 1995/96:160 s. 76.

En jämförelse

En utgångspunkt som följer av redogörelsen ovan är att såväl telelagens som radio- och TV-lagens huvudsyften avser tillgänglighet och mångfald. Det finns emellertid både likheter och skillnader i den närmare innebörden av dessa syften vilket avspeglar sig i de medel med vilka de skall uppnås.

Den *tillgänglighet* som avses med såväl de tele- som mediepolitiska målsättningarna omfattar geografisk tillgänglighet och tillgänglighet för funktionshindrade. Medan radio- och TV-lagen därutöver bl.a. omfattar regler med syfte att i vissa avseenden främja och säkra tillgång till infrastruktur för förmedling av ljudradio och television (tilldelning av tillstånd för närradio och vidareändningsplikt i kabelnät för vissa lokala kabelsändarföretag), omfattar telelagen bl.a. bestämmelser med syfte att säkra tillgänglighet genom sammankoppling av nät (samtrafik).

Vad gäller syftet att uppnå *mångfald* skiljer sig de tele- och mediepolitiska målen åt i viktiga avseenden. Mångfald ur ett telelagsperspektiv handlar framför allt om att garantera användarna möjlighet att välja mellan olika leverantörer av teletjänster som inom ramen för en effektiv konkurrens erbjuder tjänster med bl.a. pris, funktion, kvalitet och tillgänglighet som konkurrensmedel. Teleregleringen är i detta sammanhang särskilt inriktad på telefonitjänsten. Den mångfald som eftersträvas genom radio- och TV-lagen är till skillnad från telelagen främst innehållsrelaterad. Avsikten är att garantera att en begränsad och samtidigt mediepolitiskt betydelsefull resurs (radiofrekvensutrymmet) används på ett sätt som tillfredsställer medborgarnas olika behov med avseende på innehåll, t.ex. vad gäller språk, kultur, olika smak- och intresseinriktningar m.m. Det följer av genomgången i föregående avsnitt att radio- och TV-lagen, till skillnad från telelagen, emellertid inte omfattar några konkurrensfrämjande regler för att uppnå detta syfte. Snarare kan regleringen i radio- och TV-lagen möjligen beskrivas ta vid där konkurrensmedlet inte anses tillräckligt för att tillfredsställa den innehållsrelaterade mångfald som statsmakten vill garantera medborgarna inom området för ljudradio och television.

Vad gäller det fortsatta behovet av särreglering gäller för såväl telelagen som radio- och TV-lagen att eventuella förändringar av de infrastrukturella förutsättningarna kan påverka detta behov. För telelagens del handlar det dels om förändringar som påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens, bl.a. vad gäller hushållens möjlighet att få tillgång till teletjänster, dels om förändringar som påverkar bristen på radiofrekvensutrymme. För radio- och TV-lagens del handlar det framför allt om det sistnämnda.

Tillgången till radiofrekvenser och den framtida utvecklingen på detta område är föremål för intensiva diskussioner, bl.a. i anslutning till

kommissionens grönbok om radiofrekvenser som för närvarande remissbehandlas (remisstiden gick ut den 15 april 1999). Samtidigt pågår en intensiv utveckling för att åstadkomma bättre kapacitetsutnyttjande av tillgängligt radiofrekvensutrymme. Som exempel kan nämnas att det med införandet av digitala TV-sändningar i marknätet uppnås minst 4 ggr högre effektivitet än vid analoga sändningar. I förhållande till mobila telesystem är det i dagsläget möjligt att uppnå kanske 10 ggr högre effektivitet än de system som för närvarande är i bruk. Därtill byggs kabelnät med mycket hög överföringskapacitet och som eventuellt kan fungera som alternativ infrastruktur till radiobaserade sändningar och därigenom balansera efterfrågan på radiofrekvensutrymme. Eftersom den totala radioanvändningen förväntas expandera kraftigt samtidigt som effektiviteten i näten ökar dramatiskt är emellertid frågan om den eventuella frekvensbristen osäker i detta avseende.

11.6.3 Reglering av innehåll

Möjligheten att samordna telelagen och radio- och TV-lagen påverkas inte av radio- och TV-lagens innehållsregler. Orsaken är att det ligger helt utanför de telepolitiska målen att reglera innehåll och att telelagen följaktligen saknar reglering som kan komma i konflikt med radio- och TV-lagens bestämmelser i detta avseende. De aspekter och behov av samordning som konvergensutvecklingen reser med avseende på innehållsreglering behandlas i avsnitt 11.7.

11.6.4 Reglering av tjänster

Både telelagen och radio- och TV-lagen ställer upp särskilda skyldigheter i samband med tillhandahållande av olika typer av teletjänster respektive sändningar av ljudradio- och TV-program. Enligt telelagen gäller anmälningsplikt och, under vissa förutsättningar, tillståndsplikt för tillhandahållande av särskilt definierade tjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät. Enligt radio- och TV-lagen gäller registreringsplikt för vissa sändningar av ljudradio- och TV-program, medan tillståndsplikt endast gäller för radiobaserade sändningar inom ett visst frekvensutrymme (i båda fallen gäller bl.a. att sändningen skall vara riktad till allmänheten). Frågan är vilka förutsättningar som gäller för att samordna dessa plikter i gemensamma bestämmelser.

Anmälningsplikt

Anmälningsplikten enligt telelagen har som viktigaste funktion att avgränsa de verksamheter för vilka särskilda skyldigheter gäller enligt lagen. Anmälningsplikten omfattar tillhandahållande av telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil teletjänst samt teletjänst som enligt telelagen kräver nummertilldelning ur nummerplan för telefoni (därutöver omfattas även tillhandahållande av nätkapacitet, se vidare nedan rörande *infrastruktur*). Överförd till radio- och TV-lagens område skulle anmälningsplikten med nuvarande utformning förmodligen endast vara tillämplig på radiobaserade sändningar av ljudradio- och TV-program. Detta följer av att sådana sändningar torde omfattas av begreppet ”teletjänst”, men däremot inte av begreppet ”telefonitjänst” eller kräva nummertilldelning ur nummerplan för telefoni. Oavsett om anmälningsplikts nuvarande utformning skulle behållas eller om den skulle ges en mer generell utformning för att t.ex. även omfatta trådsändningar av ljudradio- och TV-program, finns det emellertid flera betänkligheter med att låta en anmälningsplikt av telelagsmodell gälla även för ljudradio- och TV-verksamhet.

Såväl telelagen som radio- och TV-lagen är utformade för att inte ha en vidare omfattning än nödvändigt för att uppfylla de syften som avses med regleringen. I telelagen omfattas därför endast de tjänster till allmänheten som ansetts särskilt väsentliga av anmälningsplikt och under vissa förutsättningar även av tillståndsplikt. Övrig televerksamhet bedöms fungera tillfredsställande och är endast föremål för lättare reglering. För närvarande anses inte föreligga något behov av att utvidga telelagens tillämpningsområde i detta avseenden (se dock avsnitt 12.3.1 rörande samhällsomfattande tjänster). En generell anmälningsplikt av telelagsmodell torde inte heller fylla något syfte ur ett radio- och TV-lagsperspektiv. Samtliga radiobaserade sändningar av ljudradio- och TV-program under 3 GHz omfattas redan i dag av tillståndsplikt. Dessa tillstånd kan förenas med villkor motsvarande de skyldigheter som i dag följer med anmälningspliktig televerksamhet, varför anmälningsplikten inte skulle fylla någon funktion i detta avseende. Den registreringsplikt som gäller för övrig ljudradio- och TV-verksamhet (bl.a. tråd- och satellitsändningar), motiveras uteslutande av behovet att kunna fastställa vem som är ansvarig för det innehåll som förmedlas. Anmälningsplikten skulle således inte heller i detta avseende uppfylla något existerande regleringsbehov.

Utöver svårigheterna att motivera en generell anmälningsplikt utifrån såväl ett telelags- som radio- och TV-lagsperspektiv, uppstår även vissa betänkligheter i förhållande till YGL. Det gäller anmälningsplikts förhållande till den etableringsfrihet som gäller för trådsändningar av ljudradio- och TV-program. Om man bara ser på anmälningsplikten som

ett instrument för att identifiera vem som ansvarar för en viss tjänst torde det inte föreligga några principiella grundlagshinder mot att låta den omfatta även trådsändningar av sådana program. Anmälningssplikten kan här likställas med den registreringsplikt som följer av radio- och TV-lagen, vilken uppenbarligen inte strider mot YGL. Det avgörande torde emellertid vara vilka *skyldigheter* som följer med anmälningssplikten.

De skyldigheter som stipuleras för anmälningsspliktig verksamhet enligt telelagen gäller bl.a. hänsyn till funktionshindrade personers behov av särskilda teletjänster och förmedling av nödsamtal till alarmerings- och räddningstjänst, totalförsvarets behov av telekommunikationer under höjd beredskap, tillhandahållande av abonnentinformation, särskild redovisning av verksamheten, m.m. (TL 17 a §). Dessa skyldigheter torde inte omfattas av de uttryckliga undantag från etableringsfriheten för trådsändningar som följer av YGL (dvs. för vidaresändningsplikt och reglering av innehåll avseende våldsframställningar, pornografiska bilder och hets mot folkgrupp). Men även om skyldigheterna inte omfattas av dessa undantag kan de vara godtagbara om de enligt RF 2:13 tredje stycket är att betrakta som ordningsföreskrifter.⁶ Om så är fallet skall anses de inte utgöra en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten. Stadgandet skall emellertid tolkas restriktivt.

En förutsättning för att ordningsföreskrifter skall vara ”tillåtna” är att de behandlar åsiktsriktningar lika och således inte tar hänsyn till yttrandets innehåll.⁷ De krav på tekniska standarder och förhållningsregler på TV-området som följer av lagen om standarder för sändning av TV-signaler har ansetts utgöra sådana ordningsföreskrifter som kan föreskrivas utan hinder av grundlagsskyddet för yttrande- och informationsfriheterna.⁸ Även om det är osäkert hur de skyldigheter som följer med anmälningssplikten enligt telelagen skall bedömas i detta sammanhang, kan konstateras att de varken avser sändningarnas innehåll eller gör någon skillnad mellan olika åsiktsriktningar samt vidare inte heller reglerar vem som ägnar sig åt sändningsverksamheten. Det torde därför inte kunna uteslutas att de skyldigheter som följer med anmälningssplikten i vissa avseenden är att betrakta som ordningsföreskrifter. Vad som gör det tveksamt är emellertid framför allt det faktum att

⁶ Vad som skall anses utgöra ordningsföreskrifter enligt RF 2:13 tredje stycket har behandlats vid olika tillfällen, se t.ex. Yttrandefrihetsutredningens betänkande *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70) s. 110 ff, samt i samband med tillkomsten av lagen (1993:599) om radiokommunikation (prop. 1992/93:200, s. 169 ff); se även SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter, regeringsformen, samt SOU 1991:107 Lag om radiokommunikation m.m. Jfr prop. 1997/98:167 om ändringar i lagen om radiokommunikation m.m. s. 11.

⁷ Jfr prop. 1997/98:34 s. 19-20 samt s. 72.

⁸ Prop. 1997/98:34 s. 20.

några av dessa skyldigheter innebär en inskränkning av den pliktiges rådighet över nätkapacitet som denne förfogar över (t.ex. vad gäller förmedling av teledeländan till samhällets alarmerings- och räddningstjänst samt totalförsvarets behov av telekommunikationer under höjd beredskap) och att dessa skyldigheter därvidlag går utöver vad som enligt YGL får föreskrivas i fråga om vidareändningsplikt i nät som används för sändningar av radioprogram riktade till allmänheten (YGL 3:1 2:a stycket). Detta talar för att en generell tillämpning av telelagens anmälningsplikt på trådsändningar skulle strida mot den grundlagskyddade etableringsfrihet som enligt YGL gäller för sådana sändningar.

Tillståndsplikt

När det gäller frågan om möjligheten att samordna telelagens och radio- och TV-lagens *tillståndsplikter* kan först konstateras att det uppenbarligen skulle strida mot YGL att föreskriva tillståndsplikt för trådsändningar av radioprogram. En samordning som innebär att tillståndsplikten i telelagen utökas till att även omfatta sådana sändningar förutsätter således en grundlagsändring. Något sådant regleringsbehov finns emellertid varken ur telelags- eller radio- och TV-lagsperspektiv. Annorlunda förhåller det sig med den tillståndsplikt som enligt både telelagen och radio- och TV-lagen föreskrivs för vissa användningar av radiofrekvensutrymme. YGL medger att tillstånd krävs för utnyttjande av frekvensutrymme och att sådana tillstånd förenas med villkor (YGL 3:2 första stycket).

Medan telelagen stipulerar tillståndsplikt för mobila teletjänster, gäller tillståndsplikt enligt radio- och TV-lagen för sändningar av ljudradio- och TV-program under 3 GHz. I flera avseenden överensstämmer de regleringsbehov som ligger bakom dessa bestämmelser med varandra. I båda fallen handlar det om behovet av att utifrån politiska målsättningar rörande bl.a. tillgänglighet kunna styra användningen av den knappa resurs som radiofrekvensutrymmet utgör. I båda fallen kan tillstånden vidare kompletteras med villkor. De villkor som kan ställas enligt telelagen respektive radio- och TV-lagen uppvisar härvid många likheter (jfr TL 13 § och RTVL 3:2). De skillnader som dock finns rör främst de villkor som enligt radio- och TV-lagen kan ställas med avseende på det innehåll som förmedlas. Eftersom villkoren är avsedda att kunna anpassas i förhållande till varje enskilt tillstånd torde emellertid de eventuella skillnader som telelagen och radio- och TV-lagen uppvisar i dessa avseenden inte ha någon inverkan på möjligheten att samordna dessa regler i gemensamma bestämmelser.

I båda fallen handlar det vidare om radiofrekvensutrymme som avsatts för en viss typ av användning. Det torde t.ex. inte vara någon

principiell skillnad mellan att tilldela frekvensutrymme för mobiltelefoni enligt GSM-standard och att tilldela frekvensutrymme för TV-sändningar med digital sändningsstandard. Av större betydelse är i stället på vilket sätt dessa frekvenser tilldelas och hur de används. Enligt telelagen skall tilldelning av tillstånd för mobil teletjänst under vissa förutsättningar ske efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan (jfr TL 12 § första stycket). Syftet med bestämmelsen är att främja frekvenseffektivitet och att få till stånd rimliga konkurrensförutsättningar.⁹ Sedan införandet av direktivet om full konkurrens på marknaderna för teletjänster bör bestämmelsen numera även ses mot bakgrund av Sveriges förpliktelser enligt EG-rätten på teleområdet. Av direktivet följer att medlemsstaterna skall upphäva alla åtgärder som beviljar exklusiva och speciella rättigheter att tillhandahålla teletjänster. Eftersom bristen på frekvensutrymme i olika sammanhang nödvändiggör tilldelning av exklusiva rättigheter, föreskrivs villkor för hur tillståndsgivningen för tillgång till frekvensutrymme för teletjänster skall gå till, bl.a. ställs krav på konkurrensneutralitet i förfarandet. Någon motsvarande regel återfinns inte i radio- och TV-lagen.

Såväl tilldelningen av tillstånd för marksänd digital-TV som det nyligen lagda förslaget om tillstånd för lokalradio bygger som utgångspunkt på detta förfarandesätt.¹⁰ När det gäller fördelning av tillstånd för rikstäckande *analog*a ljudradio- och TV-sändningar, vilka beviljas av regeringen, föreskrivs emellertid inte närmare på vilka grunder dessa tillstånd skall fördelas. Det är således möjligt att tillståndsgivningen på detta område av massmediepolitiska skäl kan utövas på ett sätt som är svårt att förena med telelagens (och EG-rättens) bestämmelser om ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan vad gäller mobila teletjänster. Som redan påpekats finns emellertid inte någon bestämmelse i radio- och TV-lagen som står i strid med telelagens bestämmelser i detta avseende. Det kan också noteras att den tillståndsprocess som gav TV 4 tillstånd att bedriva television i marknätet föregicks av en allmän inbjudan till ansökan. Vid en eventuell samordning av telelagens och radio- och TV-lagens tillståndsplikter blir det således en politisk fråga att avgöra i vilken utsträckning ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan kan tillämpas generellt vid tilldelning av tillstånd, eller om mediepolitiska intressen medför att särskilda regler bör gälla i detta avseende.

En generell skillnad som kan vara av betydelse i detta sammanhang är emellertid att medan tillståndsgivningen för mobila teletjänster präglas

⁹ Prop. 1992/93:200 s. 107.

¹⁰ Jfr. förordning (1997:894) om marksänd digital TV respektive *Den framtida kommersiella lokalradion* (SOU 1999:14) betänkande av Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion.

av telelagens syfte att främja konkurrens på telemarknaden som ett medel för att uppnå de telepolitiska målen, präglas tillståndsgivningen för ljudradio- och television snarare av de målsättningar som avser den innehållsmässiga mångfalden i den verksamhet som skall bedrivas. Innehållsrelaterade hänsyn utgör således viktiga inslag vid tilldelning av tillstånd enligt radio- och TV-lagen, vilket kan ge andra resultat än om utvärderingen sker utifrån rent konkurrensmässiga bedömningsgrunder.

Ytterligare en skillnad att beakta i förhållande till möjligheten att samordna bestämmelserna om tillståndsplikt är *när* tillståndsplikten enligt de olika regelverken inträder. Enligt telelagen gäller tillståndsplikt, bl.a. för mobila teletjänster, endast om verksamheten har en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande. Tillståndsplikten enligt radio- och TV-lagen gäller för all verksamhet som innebär sändningar av ljudradio- och TV-program under 3 GHz. Verksamhetens omfattning saknar således helt betydelse för när tillståndsplikten inträder enligt radio- och TV-lagen. Denna skillnad måste hanteras vid en eventuell samordning i gemensamma bestämmelser.

11.6.5 Reglering av infrastruktur

Med infrastruktur som regleringsområde avses i detta sammanhang bestämmelser som påverkar möjligheten att tillhandahålla och i övrigt förfoga över infrastruktur. I förhållande till telelagen rör detta bl.a. den anmälnings- respektive tillståndsplikt som, vid sidan av vissa teletjänster (se ovan), även gäller för att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla nätkapacitet samt de skyldigheter respektive villkor som följer och kan följa med dessa plikter. På motsvarande sätt kan tillstånd för radiobaserade sändningar av ljudradio och television enligt radio- och TV-lagen förenas med villkor rörande infrastruktur. Härutöver kan telelagens regler om samtrafik och radio- och TV-lagens regler om vidaresändningsplikt hänföras till det infrastrukturella regleringsområdet.

Tillhandahållande av nätkapacitet

När det först gäller frågan om tillhandahållande av nätkapacitet och den anmälnings- respektive tillståndsplikt som gäller för denna verksamhet, avses endast sådant tillhandahållande som sker inom ramen för ett *allmänt tillgängligt telenät* (jfr avsnitt 7.3). På motsvarande sätt som för teletjänster är telelagens tillämpningsområde här avgränsat mot utsändningar till allmänheten som med hänvisning till YGL är undantagna från telelagens tillämpningsområde. I detta avseende är således de nät som

används för förmedlingen inte att betrakta som telenät i lagens mening.¹¹ Som bl.a. framgår av genomgången av gällande rätt innebär konvergensutvecklingen dock att det kan förväntas bli allt svårare att avgränsa olika nät från varandra med avseende på vilka tjänster som kommer att förmedlas (jfr avsnitt 11.2.1). Detta skulle kunna motivera en mer generell reglering av infrastruktur som inte påverkas av vilken tjänstetyp som förmedlas. Det kan emellertid inte uteslutas att en sådan generell reglering kan komma i konflikt med den etableringsfrihet som enligt YGL gäller för trådsändningar av radioprogram (jfr diskussionen ovan om tjänster).

Samtrafik och vidaresändningsplikt

Vad gäller reglerna om samtrafik i telelagen och vidaresändningsplikt i radio- och TV-lagen handlar det i båda fallen om förfogande över och tillgång till nätkapacitet. Ur ett samordningsperspektiv är det framför allt två frågor som är aktuella i detta sammanhang. Den första handlar om förutsättningarna för att samordna samtrafikreglerna och vidaresändningsplikten i gemensamma bestämmelser. Om inte detta är möjligt eller önskvärt är nästa fråga vilka förutsättningar som gäller för att låta dessa regler var för sig vara generellt tillämpliga oberoende av vilken typ av tjänst som förmedlas (samtrafikreglerna) eller vilket nät som används för förmedlingen (vidaresändningsplikten).

Vidaresändningsplikten gäller under vissa förutsättningar för den som äger eller förfogar över en anläggning för trådsändning som används för vidaresändning av TV-program (RTVL 8:1 första stycket). Motivet för regleringen är att hushållen inte skall förlora tillgången till, eller behöva betala särskilt för, de marksända kanalerna. Orsaken är att dessa kanaler, som helt eller delvis bär rollen som massmedier i allmänhetens tjänst, i princip skall kunna tas emot med enkel utrustning av alla i det område som sändningarna riktar sig till. Även om det inte framgår uttryckligen av lagtexten är det främst kabel-TV-nät som avses i detta sammanhang, vilket beror på att de som bor i en kabelansluten fastighet är i praktiken hänvisade till de program som kabelföretaget sänder ut. De kan inte välja ett annat kabelföretag och har oftast inte heller möjlighet att ordna tillfredsställande mottagning på annat sätt. Det har därför ansetts finnas 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. Vidaresändningsplikten fungerar således som ett instrument för att säkra medborgarnas tillgänglighet till

¹¹ Jfr. prop. 1992/93:200 s. 83.

en viss tjänst med ett visst innehåll, tillhandahållen av en eller flera särskilt utpekade aktörer, genom ett visst nät.

Med samtrafik avses enligt telelagen fysisk och logisk sammankoppling av telenät som dels möjliggör att teletjänster som tillhandahålls i telenäten fungerar mellan alla användares nätanslutningspunkter, dels ger användarna möjlighet att få tillgång till de tjänster som tillhandahålls i näten (TL 1 §). Vidare avses såväl fasta som mobila nätanslutningspunkter. I kontrast till vidaresändningsplikten är samtrafikreglerna således generellt utformade i syfte att säkra ett effektivt telesystem på en öppen marknad (en annan sak är att de i flera avseenden är särskilt utformade med avseende på telefonitjänsten). Samtrafikreglerna fungerar här som ett instrument för att reglera förhållandet mellan olika aktörer, och berör därför endast indirekt telekonsumenternas tillgång till och kostnad för teletjänster generellt. Vidare bygger samtrafikreglerna på att den som har en plikt att medge samtrafik har rätt att ta ut, om inte alltid en marknadsbaserad, så i varje fall en rättvis och skälig avgift med hänsyn till kostnaderna för prestationen. Det motsatta gäller för vidaresändningsplikten där den som är ålagd en sådan plikt inte får ta ut annan avgift av mottagarna än vad som motiveras av service och underhåll på själva nätet.

Utgångspunkterna och utformningen av reglerna för samtrafik respektive vidaresändningsplikt skiljer sig således på ett sätt som gör att det inte finns några uppenbara förutsättningar eller motiv för att samordna dem i en gemensam bestämmelse.

När det gäller den andra frågan om vilka förutsättningar som gäller för att låta dessa regler i sin nuvarande utformning vara tillämpliga var för sig i förhållande till såväl tele- som ljudradio- och TV-verksamhet, kan först konstateras att vidaresändningsplikten som utgångspunkt redan nu är generellt utformad och således omfattar alla trådinfrastukturer som används för vidaresändning av TV-program. Utöver kabel-TV-nät kan det således t.ex. handla om de traditionella telenäten som med utvecklingen av xDSL-baserade tjänster kan komma att vidareförmedla TV-program. Genom en nyligen införd ändring i radio- och TV-lagen är denna typ av användning emellertid undantagen från vidaresändningsplikten (RTVL 8:1 femte stycket). Även med de möjligheter som följer med den tekniska utvecklingen torde vidaresändningsplikten i realiteten därför vara avgränsad till att endast omfatta kabel-TV-nät. En generell tillämpning förutsätter därför en ändring av bestämmelsernas nuvarande utformning. Som framgår ovan motiveras emellertid vidaresändningsplikten av kabeloperatörernas särställning som leverantör av TV-program till hushållen. Enkelt uttryckt har kabelnäten här ersatt den centralantenn med vilken hushållen annars skulle haft tillgång till de marksända kanalerna. Av detta följer att det för närvarande inte finns

några motsvarande skäl att även låta vidareändningsplikten omfatta andra alternativa distributionskanaler för marksänd TV till hushållen, vilket också den nyligen införda avgränsningen av reglernas tillämpningsområde är ett tydligt tecken på. Det bör dock noteras att YGL inte sätter några hinder för en generell tillämpning, vilket följer av att det undantag som YGL medger från etableringsfriheten för trådsändningar i detta avseende redan är utformat oberoende av vilken typ av trådnät som det är frågan om.

Motsvarande betänkligheter gäller däremot inte i förhållande till frågan om att låta samtrafikreglerna vara generellt tillämpliga oavsett vilken tjänst som förmedlas. Som redan framgått ovan är samtrafikreglernas tillämpning avgränsad till att omfatta *telenät* och *teletjänster*. Samtrafikreglerna gäller således inte i förhållande till förmedling av tjänster som med hänvisning till YGL utesluts från telelagens tillämpningsområde. Som redan påpekats ovan medför emellertid konvergensutvecklingen att det kan förväntas bli allt svårare att avgränsa olika nät från varandra med avseende på vilka tjänster som kommer att förmedlas, vilket skulle kunna motivera en generell tillämpning oberoende av tjänstetyp. Även om samtrafikreglerna huvudsakligen omfattar telefoni-tjänsten, är det ur ett konvergensperspektiv inte intressant vilken tjänstetyp som förmedlas (dvs. om den kan karakteriseras som en tele-tjänst eller som en utsändning till allmänheten). Det intressanta är i stället hur mycket nätkapacitet förmedlingen av tjänsten i fråga kräver. I den digitala världen handlar det enkelt uttryckt om hur många ettor och nollor som vid varje tillfälle skall förmedlas genom infrastrukturen. En annan sak är att utsändningar till allmänheten ofta kräver högre kapacitet än andra tjänster, men med den tekniska utvecklingen kan detta förhållande förändras. Som exempel kan hänvisas till möjligheten att med stöd av xDSL-baserad teknik distribuera rörliga bilder över telenätet. Det kan t.ex. handla om en film som antingen finns lagrad i en databas (VOD-tjänst) eller som ingår i en TV-sändning som vidareförmedlas genom telenätet. I båda fallen sker förmedlingen den sista sträckan fram till abonnenten på dennes begäran, varför den nätkapacitet som tas i anspråk är densamma oavsett om förmedlingen sker från databasen eller som en vidareförmedling av en TV-sändning (se närmare avsnitt 5.5.3, 6.6.3 och 7.5.2 om de tillämpningsproblem som dessa tjänster medför i förhållande till avgränsningen av YGL:s, radio- och TV-lagens respektive telelagens tillämpningsområden).

Det bör här poängteras att samtrafikreglerna redan i sin nuvarande utformning förutsätter att det finns tillräcklig nätkapacitet att upplåta för samtrafik. Undantag från samtrafikskyldighet medges nämligen p.g.a. tekniska hinder eller om t.ex. kapaciteten i operatörens nät inte räcker till (TL 20 § fjärde stycket). Undantaget hindrar således att sam-

trafikreglerna blir oskäligt betungande för den som är skyldig att bedriva samtrafik, t.ex. vad gäller dennes möjligheter att använda egen nätkapacitet för förmedling av egna tjänster.

I likhet med vad som redan framgått ovan i samband med diskussionen om anmälnings- och tillståndsplikt för tillhandahållande av nätkapacitet, kan det emellertid inte uteslutas att en sådan generell tillämpning av samtrafikreglerna kan komma i konflikt med YGL. Det skulle i så fall gälla om tillämpningen av dessa regler kommer i konflikt med den etableringsfrihet som enligt YGL gäller för trådsändningar av radioprogram.

11.6.6 Slutsats

Telelagen och radio- och TV-lagens huvudsyften uppvisar både likheter och skillnader, vilket avspeglar sig i de medel med vilka dessa syften skall uppnås. Detta påverkar på olika sätt förutsättningarna för en samordning i gemensamma bestämmelser.

Min slutsats är att de bästa förutsättningarna för en samordning i gemensamma bestämmelser föreligger på det infrastrukturella regleringsområdet. Det finns ingenting i radio- och TV-lagens utformning eller dess bakomliggande syften som kommer i konflikt med en sådan tillämpning. Det skulle vidare innebära att samma regler gäller oavsett vilken eller vilka tjänstetyper som distribueras genom infrastrukturen. Mot bakgrund av konvergensutvecklingen, där snart sagt samtliga infrastrukturer kan bära samtliga tjänstetyper, skulle en dylik samordningsåtgärd ha stor betydelse för att motverka de gränsdragnings- och tolkningsproblem som annars kan förväntas uppstå. I vissa avseende torde en sådan generell tillämpning emellertid förutsätta grundlagsändring. Det förefaller emellertid finnas goda skäl att även fortsättningsvis hantera vidaresändningsplikten särskilt.

En horisontell reglering av infrastruktur synes även ligga i linje med vad som framgår av kommissionens meddelande om konvergens. En av flera slutsatser är här att reglering för transport skall skiljas från den för innehåll (avsnitt 3.5.5). Även flertalet av de svenska remissinstanserna pekar på detta i sina svar till regeringen med anledning av grönboken om konvergens.¹²

Förutsättningarna för en horisontell reglering av *tjänster* framstår emellertid som sämre. Detta gäller framför allt i förhållande till krav på anmälan och tillstånd i samband med trådsändningar av ljudradio- och TV-program. Telelagen har redan en begränsad omfattning i detta

¹² Regeringens yttrande över kommissionens grönbok om konvergens. Bilaga till regeringsbeslut nr 2 den 14 maj 1998.

avseende. Det innebär att en generell tillämpning skulle medföra en i flera avseenden ökad reglering av tjänster som tidigare varit undantagna från dessa plikter. En sådan reglering av grundlagsskyddade trådsändningar väcker vidare starka betänkligheter och skulle i flera avseenden stå i strid med YGL.

Något bättre förutsättningar för en horisontell reglering av tjänster synes dock föreligga i förhållande till mobila teletjänster och radiobaserade sändningar av ljudradio- och TV-program. Motiven för reglering av dessa tjänster och sändningar enligt telelagen respektive radio- och TV-lagen överensstämmer i vissa avseenden. Så länge regleringen utgör ett proportionellt ingrepp i yttrande- och informationsfriheterna ger YGL explicit utrymme för tillståndspflicht som kan förenas med villkor vid utnyttjande av frekvensutrymme. De skillnader som föreligger rör framför allt dels att tillståndsgivningen enligt radio- och TV-lagen ger utrymme för hänsynstagande till den innehållsmässiga mångfalden, vilket kan ge ett annat resultat än tillståndsgivning enligt telelagen, dels att tillståndspflichten inträder vid olika tillfällen enligt telelagen (verksamhet av betydande omfattning) respektive radio- och TV-lagen (sändningar under 3 GHz).

11.7 Särskilt om innehållsreglering

Flera regelverk omfattar bestämmelser av betydelse för regleringen av innehåll. Utöver YGL återfinns innehållsrelaterade bestämmelser i såväl särskild medielagstiftning som allmän lagstiftning. Den medielagstiftning som berörs är framför allt radio- och TV-lagen, lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram (granskningslagen) samt lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor. Den allmänna lagstiftning som berörs utgörs i sin tur framför allt av vissa bestämmelser i brottsbalken, marknadsföringslagen och upphovsrättslagen.

De konsekvenser som konvergensutvecklingen medför i detta sammanhang kan framför allt relateras till dels avgränsningen av vissa enskilda regelverks tillämpningsområden, dels frågan om behovet av och förutsättningarna för att samordna den innehållsrelaterade medielagstiftningen.

11.7.1 Tillämpningsområden

Det följer av genomgången av gällande rätt att de problem som konvergensutvecklingen medför i förhållande till regleringen av innehåll främst handlar om avgränsningen av vissa enskilda regelverks tillämp-

ningsområden (avsnitt 11.2.1). Framför allt gäller detta avgränsningen av YGL:s och radio- och TV-lagens tillämpningsområden. Det handlar här om kravet på att en sändning skall vara riktad till allmänheten (YGL och radio- och TV-lagen) och databasregelns avgränsning till särskilda medieverksamheter (YGL). Konvergensutvecklingen leder här till att en ändamålsenlig tillämpning av dessa avgränsningar blir allt mer problematisk. Till detta kommer de oklarheter som gäller tolkningen av begreppen ljudradio och television, samt i viss utsträckning även sökbar text-TV, enligt radio- och TV-lagen. Dessa problem kan dels skapa osäkerhet om YGL:s och radio- och TV-lagens tillämpningsområden, dels leda till oönskade resultat vad gäller vilka aktiviteter som faller utanför respektive innanför dessa regelverk. Dessa effekter skall ses mot bakgrund av att särskilda regler om ansvar, yttrandefrihetsbrott och rättegångsordning gäller för innehållsförmedling i grundlagsskyddade medier samt att särskilda krav dessutom ställs på innehåll som förmedlas i ljudradio- och TV-program enligt radio- och TV-lagen.

Utöver de konsekvenser som konvergensutvecklingen medför i förhållande till YGL och radio- och TV-lagen i dessa avseenden, visar genomgången av gällande rätt att motsvarande tillämpningsproblem även gäller i förhållande till granskningslagen (avsnitt 9.4). Det handlar här om vad som utgör filmer och videogram i lagens mening.

Förutsättningen för att råda bot på dessa problem är framför allt en översyn av rådande begreppsstrukturer och definitioner så att respektive tillämpningsområde överensstämmer med de ändamål som avses. Det bör i detta sammanhang hållas i minnet att även om YGL:s och radio- och TV-lagens begrepps användning överensstämmer i vissa avseenden, har de olika syften. Medan YGL:s syfte är att ge yttrandefrihetsrättsligt skydd åt informationsförmedling genom vissa medier, är syftet med radio- och TV-lagen att reglera området för ljudradio och television för att garantera tillgänglighet och mångfald samt i vissa avseenden ställa krav på det innehåll som förmedlas. Regleringen i radio- och TV-lagen kan därför anses innebära vissa, om än motiverade, begränsningar i yttrandefriheten. En naturlig utgångspunkt i förhållande till radio- och TV-lagen, som inte på motsvarande sätt gäller för YGL, är således att regleringen begränsas till vad som anses absolut nödvändigt att reglera. Detta innebär t.ex. att även om begreppet ”riktad till allmänheten” inte längre skulle anses ändamålsenligt vid tillämpningen av YGL (p.g.a. att det ger ett allt för begränsat tillämpningsområde) utesluter inte detta att det fortfarande kan fylla en viktig funktion vad gäller avgränsningen av radio- och TV-lagens tillämpningsområde.

11.7.2 Förutsättningar för horisontell reglering

När det gäller frågan om en samordning av den innehållsrelaterade medielagstiftningen (dvs. radio- och TV-lagen, granskningslagen samt lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor), kan först konstateras att samma grundläggande förutsättningar gäller här som för en samordning av telelagens och radio- och TV-lagens bestämmelser (jfr. avsnitt 11.6.1). Det handlar om regleringsbehov, om möjligheterna att samordna dessa behov i gemensamma bestämmelser samt om nödvändiga avgränsningar som eventuellt måste göras.

Gemensamt för de här aktuella regelverken är fokuseringen på vissa medieformer som anses ha särskild betydelse för påverkan på individ och samhälle. Denna betydelse har ansetts medföra behov av att särskilt reglera och i viss mån begränsa och ställa krav på den innehållsformering som sker genom dessa medier. Det handlar här dels om innehåll som på olika sätt bedöms kunna vara skadligt för individ och samhälle, dels om regler för att motverka intrång i bl.a. upphovsrätt (endast lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor). Motsvarande motiv ligger även till grund för regleringen i relevanta delar av brottsbalken, marknadsföringslagen och upphovsrättslagen, men av olika orsaker har den allmänna regleringen på dessa områden inte ansetts tillräcklig för att hantera de särskilda egenskaper och effekter som karakteriserar användningen av de medier som omfattas av särregleringen. Flera av de särskilda innehållsregler som gäller enligt radio- och TV-lagen följer vidare av EG:s direktiv om "TV utan gränser" (se avsnitt 3.3.2 och 6.4).

Det fortsatta behovet av särreglering på dessa områden beror främst på den fortsatta bedömningen av de här aktuella mediernas särskilda betydelse för påverkan på individ och samhälle samt, i förhållande till lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor, även på det fortsatta behovet av ett subsidiärt straffansvar och att genom reglering åstadkomma en acceptabel struktur för sådana tjänster.

Så länge dessa särregleringsbehov kvarstår är dock frågan om det finns behov av samordningsåtgärder mellan den här aktuella medielagstiftningen och vilka förutsättningar som i så fall gäller. Min bedömning är emellertid att det för närvarande inte torde föreligga varken behov eller några egentliga förutsättningar för en samordning av den nuvarande regleringen i gemensamma bestämmelser. Det finns framför allt två orsaker till detta. För det första handlar de problem som konvergensutvecklingen medför i detta sammanhang primärt inte om överlappande tillämpningsområden, utan snarare om effekter i förhållande till de enskilda regelverkens tillämpningsområden (jfr ovan). För det andra, utöver den gemensamma utgångspunkten att fokusera på medier av betydelse för påverkan av individ och samhälle, torde de berörda regelverken uppvisa allt för stora skillnader för att några egentliga

synergieffekter skall kunna uppnås genom en samordning i gemensamma bestämmelser. Skillnaderna gäller bl.a. det medium som regleras, hur detta regleras och det närmare regleringsbehov som kommer till uttryck genom de olika regelverken.

Som exempel kan nämnas att granskningslagen avser dels censur för vissa särskilda visningsformer, dels innehåll som är knutet till fysiska databärare. Det torde inte vara aktuellt att införa censur för de medier som omfattas av radio- och TV-lagen och lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor, vilket dessutom i tillämpliga delar skulle strida mot censurförbudet i YGL. Vidare avser varken regleringen i radio- och TV-lagen eller lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor fysiska databärare utan tjänster som kommuniceras med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Ytterligare en skillnad är att lagen om elektroniska anslagstavlor stipulerar ett subsidiärt straffansvar för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla där innehåll som är straffbart enligt brottsbalken eller upphovsrättslagen publiceras av annan. Lagen omfattar inte tjänster som skyddas av TF eller YGL. Radio- och TV-lagens reglering omfattar sändningar av ljudradio och television som också omfattas av YGL och innebär, till skillnad från lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor, inte att ett subsidiärt ansvar för brott som följer av annan lagstiftning åläggs den som är ansvarig för sändningarna. Det subsidiära straffansvar som stipuleras i lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor skall härvid inte förväxlas med det ensamansvar som följer med grundlagsskyddad verksamhet enligt TF och YGL. En annan sak är att digitala TV-tjänster kan komma att integreras med Internettjänster på ett sätt som kan göra det svårt att avgöra vad som omfattas av radio- och TV-lagen och/eller lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor. Det behov av samordning som detta föranleder handlar dock om vilken gränsdragning som önskas mellan dessa regelverk, bl.a. vad som omfattas av begreppen ljudradio och television (jfr ovan).

11.7.3 Slutsats

För att råda bot på de problem som konvergensutvecklingen medför i förhållande till reglering av innehåll bör rådande begreppsstrukturer och definitioner ses över så att respektive tillämpningsområde överensstämmer med de ändamål som avses. Det synes dock varken föreligga behov eller förutsättningar för att åstadkomma en horisontell särreglering av gällande rätt på innehållsområdet.

Den fortsatta konvergensutvecklingen kan emellertid förväntas medföra stora förändringar av medielandskapet, bl.a. vad gäller de sätt som

olika typer av innehåll förmedlas och blir tillgängligt på. Bland annat kan en allt större utbytbart och sammansmältning mellan olika infrastrukturer och medier komma att göra det både svårare och mindre relevant att särskilja vissa medieformer från andra. Som exempel kan nämnas den skillnad som råder beroende på om en film visas vid offentlig tillställning (granskningslagen), hyrs ut som t.ex. videogram (brottsbalken), tillhandahålls som VOD-tjänst (allmän lagstiftning, eventuellt databasregeln i YGL), förmedlas som NVOD-tjänst (YGL eventuellt radio- och TV-lagen) eller som en del av en traditionell TV-utsändning (YGL och radio- och TV-lagen). Konvergensutvecklingen kan således förändra förutsättningarna för hur de här aktuella behoven skall tas tillvara. Mot bakgrund av de starka skyddsintressen som gör sig gällande på detta område finns det därför skäl att noga följa denna utveckling och vilka konsekvenser den kan ha för regelverkets utformning.

11.8 Sammanfattning

Konvergensutvecklingen medför gränsdragnings- och tolkningsproblem vid tillämpningen av gällande rätt. Dessa problem kan framför allt hänföras till de begrepp, definitioner och avgränsningar som präglar utformningen av YGL, radio- och TV-lagen och telelagen. Detta kan i sin tur medföra oönskade konsekvenser för såväl utvecklingen av nya tjänster, produkter och infrastrukturella lösningar som möjligheten att på ett effektivt sätt uppfylla de tele- och mediepolitiska målsättningarna. Det föreligger därför behov av samordning av den här aktuella lagstiftningen, vilket framför allt avser relationen mellan, å ena sidan, telelagen och, å andra sidan, YGL och radio- och TV-lagen. Därutöver måste hänsyn tas till den påverkan som YGL och radio- och TV-lagen har vid tillämpningen av annan lagstiftning.

Syftet med en samordning bör vara att avhjälpa de gränsdragnings- och tolkningsproblem som påvisats vid tillämpningen av gällande rätt och att om möjligt utveckla en regelstruktur som på ett bättre sätt än i dag främjar utvecklingen och samtidigt utgör ett mer effektivt instrument för att uppfylla de politiska målsättningar som är aktuella i detta sammanhang. Mot bakgrund av de gränsdragningsproblem som konvergensutvecklingen medför bör en strävan vara att åstadkomma en så långtgående gemensam (horisontell) reglering av tele-, ljudradio- och TV-verksamheter som möjligt.

Hänsyn måste härvid tas till de begränsningar i möjligheten att lagstifta som i olika avseenden följer av överordnade regler och internationella förpliktelser. Det handlar här främst om de begränsningar som

följer av YGL samt Sveriges förpliktelser enligt EG-rätten och, i fråga om användningen av radiofrekvenser, den internationella telekonventionen och radioreglementet.

Vad gäller frågan om en samordning av telelagen och radio- och TV-lagen torde de bästa förutsättningarna för en horisontell reglering föreligga på området för *infrastruktur*. Det finns ingenting i radio- och TV-lagens utformning eller dess bakomliggande syften som kommer i konflikt med en sådan tillämpning. I vissa avseende torde en sådan generell tillämpning emellertid förutsätta grundlagsändring. När det gäller vidare sändningsplikten som en infrastrukturell reglering förefaller det dock finnas goda skäl att även fortsättningsvis hantera denna särskilt.

Förutsättningarna för en horisontell reglering av *tjänster* förefaller emellertid vara sämre. Detta gäller framför allt i förhållande till krav på anmälan och tillstånd i samband med trådsändningar av ljudradio- och TV-program. Något bättre förutsättningar för en horisontell reglering av tjänster synes dock föreligga i förhållande till mobila teletjänster och radiobaserade sändningar av ljudradio- och TV-program. De skillnader som här föreligger rör framför allt dels att tillståndsgivningen enligt radio- och TV-lagen ger utrymme för hänsynstagande till den innehållsmässiga mångfalden, vilket kan ge ett annat resultat än den tillståndsgivning som sker enligt telelagen, dels att tillståndsplikten inträder vid olika tillfällen enligt telelagen (verksamhet av betydande omfattning) respektive radio- och TV-lagen (sändningar under 3 GHz).

Innehåll som särskilt regleringsområde saknar betydelse i förhållande till en samordning av telelagens och radio- och TV-lagens bestämmelser. Orsaken är att det ligger helt utanför de telepolitiska målen att reglera innehåll och att telelagen följaktligen saknar reglering som kan komma i konflikt med radio- och TV-lagens bestämmelser i detta avseende.

Frågan om konvergensutvecklingens påverkan på innehållsreglering och behovet av samordningsåtgärder måste istället främst relateras till enskilda regelverks tillämpningsområden. Det gäller framför allt YGL:s och radio- och TV-lagens tillämpningsområden, men även granskningslagen berörs. Förutsättningen för att råda bot på dessa problem är framför allt en översyn av rådande begreppsstrukturer och definitioner så att respektive tillämpningsområde överensstämmer med de ändamål som avses. Några reella förutsättningar för en samordning av radio- och TV-lagen, lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor samt granskningslagen i gemensamma bestämmelser torde emellertid inte föreligga enligt min mening. Den fortsatta konvergensutvecklingen kan dock komma att påverka förutsättningarna för hur de här aktuella behoven

skall tas tillvara, varför det finns skäl att noga följa denna utveckling och vilka konsekvenser den kan ha för regelverkets utformning.

12 Behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder

Utöver att överväga behovet av en samordning av lagstiftningen för tele- och mediesektorerna ligger det även i mitt uppdrag att, mot bakgrund av konvergensutvecklingen, överväga behovet av ytterligare lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald samt för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar. Det finns flera möjliga aspekter att ta upp i detta sammanhang. De aspekter som jag finner skäl att behandla närmare här kan hänföras till frågor rörande kontroll över betydelsefulla resurser, ägarkoncentrationer och andra samverkansformer samt statens ansvar inom tele- och mediesektorerna.

12.1 Kontroll över betydelsefulla resurser

Det finns vissa resurser som är av särskild betydelse i samband med tillhandahållande och mottagande av olika typer av tjänster. Det handlar i huvudsak dels om olika delar av den infrastruktur som bygger upp kommunikationskedjan mellan den som tillhandahåller en tjänst och den som nyttjar tjänsten, t.ex. resurser i form av nätkapacitet, distributions- och användarsystem, dels om tillgången till kvalitativt värdefullt innehåll som en betydelsefull resurs för möjligheten att tillhandahålla attraktiva innehållstjänster.

Om resursen i fråga är knapp och inte lätt kan ersättas med andra alternativ kan den som förfogar över den på olika sätt utnyttja detta för att stärka sin egen ställning. Detta kan i olika avseenden medföra såväl skadliga konkurrensbegränsningar, som olika former av inlåsnings-effekter med negativ inverkan på tillgänglighet och mångfald för användarna. Med inlåsningseffekt avses i detta sammanhang att konsumentens valmöjlighet begränsas till en eller ett fåtal aktörer som kontrollerar betydelsefulla resurser, framför allt kundaccessen (se följande avsnitt). Detta kan vidare ha menlig inverkan på yttrandefriheten, vilket t.ex. kan visa sig dels genom begränsade möjligheter för olika aktörer att nå ut med sina budskap, dels genom att den som kontrollerar vissa resurser även har möjlighet att påverka det faktiska innehållet i det som förmedlas genom olika delar av infrastrukturen. I förlängningen påverkar detta mottagarens tillgång till ett varierat innehåll vilket i sig ligger till grund bl.a. för dennes aktiva deltagande i den offentliga debatten. I det följande

de ges översiktliga beskrivningar av de resurser som det finns skäl att särskilt uppmärksamma mot bakgrund av konvergensutvecklingen.

12.1.1 Nätkapacitet och kundaccess

Tillgång till nätkapacitet är en grundläggande förutsättning för att kunna förmedla och ta emot olika typer av tjänster. Framför allt utgör olika former av accessnät traditionella flaskhalsar som på olika sätt kan utnyttjas av den som kontrollerar ett sådant nät för att vinna konkurrensfördelar. Med accessnät avses här den del av en infrastruktur som är närmast kunden. För abonnenterna kan detta innebära inlåsnings effekter med begränsade eller inga konkurrenskraftiga alternativ till det tjänsteutbud som tillhandahålls av den aktör som kontrollerar accessnätet. Detta har varit särskilt aktuellt i förhållande till accessnät för teletjänster. Vad gäller kabel-TV-nät har diskussionen bl.a. handlat om vilka reella möjligheter som konsumenterna har att påverka innehållet i de programpaket som tillhandahålls av kabel-TV-företag (jfr Mediekoncentrationskommitténs förslag, nedan avsnitt 12.1.6).

12.1.2 Multiplexering

En effektiv användning av nätkapacitet vid tråd- och radiobaserade sändningar av digitala ljudradio- och TV-tjänster förutsätter att flera tjänster distribueras i samma signal. Processen kallas för multiplexering och den som utför processen kallas för multiplexoperatör. Vid multiplexeringen bestäms vilka tjänster (t.ex. traditionella TV-program och andra såväl programanknutna som fristående tjänster) som skall bäras av signalen och hur stort överföringsutrymme som skall tilldelas de olika tjänsterna. Genom möjligheten att styra över denna process har multiplexoperatören således en position som kan utnyttjas på såväl ett mediepolitiskt och konkurrensmässigt önskat sätt.

12.1.3 System för åtkomstkontroll

Den digitala signalen är lätt att kryptera utan kvalitetsförluster. Detta medger en funktionell kontroll över konsumenternas åtkomst av de tjänster som distribueras i det digitala nätet (s.k. åtkomstkontroll), och utgör en viktig förutsättning för att kunna ta betalt för olika tjänster som tillhandahålls. De aktörer som kontrollerar konsumenternas åtkomst genom dessa system (som består av såväl hårdvara som mjukvara) får

således ett inflytande över den enskildes programutbud. Detta kan medföra inlåsnings effekter och konkurrensbegränsningar, bl.a. genom att andra konkurrensfaktorer än programkvalitet kan bli bestämmande för vilket programutbud som når den enskilde.

12.1.4 Navigationssystem

Med navigationssystem avses här olika hjälpmedel vars syfte är att underlätta för användarna att söka och välja bland tillgängliga tjänster och informationskällor. Exempel på sådana system återfinns i samband med digitala TV-tjänster och Internettjänster. Frågan här, liksom i andra sammanhang, är om det behövs särskilda regler för att säkerställa tillgång till dessa system på villkor som är tydliga, rättvisa och icke-diskriminerande.

Vad gäller digitala TV-tjänster utgörs navigationssystemen primärt av s.k. elektroniska programguider (EPG) och "Application Programming Interface" (API). Medan EPG används som en innehållsförteckning som vägleder tittarna i valet av digitala TV-tjänster utgör API en samling programvaror i mottagarens utrustning (t.ex. en s.k. set-top-box) som liknar operativsystemet i en dator. API:n används för att hantera interaktiva tillämpningar, däribland EPG:n. Grundläggande navigationssystem för Internet är s.k. webbläsare (t.ex. Netscape Navigator och Microsoft Explorer) och sökmotorer (t.ex. Altavista och Yahoo). Medan webbläsarna bl.a. används för att hämta, ta del av och individuellt sortera informationskällor på Internet (www), används sökmotorerna som redskap för systematisk informationssökning av stora textmassor, t.ex. bland webbsidor på Internet.

12.1.5 Innehåll

I takt med ett ökande utbud av innehållstjänster kan attraktivt innehåll förväntas bli en bristvara. Ett attraktivt innehåll är redan nu en nyckelfaktor för framgång på både den digitala och analoga TV-marknaden. Immateriella rättigheter utgör här en grundläggande förutsättning för produktion av innehåll. Upphovsmän och andra rättighetsinnehavare måste kunna försäkra sig om ersättning för utförd prestation och förutsättningarna för avkastning på investerade medel. Samtidigt kan bl.a. ensamrätter till innehåll användas på ett sätt som innebär skadliga konkurrensbegränsningar, vilket i sin tur kan begränsa allmänhetens tillgång till olika typer av innehåll. Detta skall särskilt ses mot bakgrund av olika former av marknadskoncentrationer som leder till att ensamrätter till

attraktivt innehåll kontrolleras av en eller ett fåtal aktörer (jfr nedan, avsnitt 12.2).

12.1.6 Gällande rätt m.m.

Utöver den allmänna konkurrensreglering i konkurrenslagen, som bl.a. omfattar förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning, omfattar tele- och medielagstiftningarna bestämmelser som i olika avseenden berör de områden som tas upp i föregående avsnitt. Vad gäller nätkapacitet och kundaccess omfattar telelagen bl.a. regler om samtrafik och radio- och TV-lagen regler om vidare-sändningsplikt. Lagen om standarder för sändning av TV-signaler ställer bl.a. upp krav på utrustning och tjänster rörande system för villkorad tillgång till digitala TV-tjänster samt vissa bestämmelser om konkurrensrättsliga aspekter i detta avseende. Därutöver gäller enligt upphovsrättslagen särskilda bestämmelser om inskränkningar i upphovsrätten till förmån för ljudradio och televisionsverksamhet.

Det föreligger vidare flera lagförslag av betydelse i detta sammanhang. PTS har nyligen föreslagit ändringar i telelagen för att främja konkurrensen på marknaden för mobila teletjänster. Förslaget innebär bl.a. att vissa tillståndshavare genom tillståndsvillkor kan åläggas skyldighet att på marknadsmässiga villkor tillhandahålla nätkapacitet i mobila telenät till andra på begäran. Mediekoncentrationskommittén föreslår i sitt betänkande en ny bestämmelse i radio- och TV-lagen som gör villkor i anslutningsavtal om begränsning av rätten att installera eller använda annan kabel-TV-anläggning eller att installera parabolantenn ogiltiga.¹ Kommittén konstaterar vidare att kabel-TV-företagen har en monopolliknande ställning och att en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen som gör det möjligt att ge abonnenterna inflytande över programutbudet i kabelnäten därför bör övervägas.

Vad gäller frågan om ensamrätter trädde en ändring av radio- och TV-lagen i kraft den 1 februari 1999. Syftet med ändringen, som är en följd av en ny bestämmelse i EG-direktivet "TV utan gränser, är att göra det möjligt att säkerställa att TV-företag inom svensk jurisdiktion, som förvärvat den exklusiva sändningsrätten till ett evenemang som är av särskild vikt för samhället i en annan medlemsstat, inte får utnyttja rättigheten på ett sådant sätt att en väsentlig del av allmänheten i den staten utestängs från möjligheten att se evenemangen i fri TV.² Riksdagen har nyligen (den 21 april 1999) beslutat om ytterligare en ändring

¹ Mediekoncentrationskommitténs betänkande *Yttrandefriheten och konkurrensen* (SOU 1999:30).

² Prop. 1997/98: 184 s. 37 ff.

som innebär motsvarande förpliktelser när det gäller evenemang som är av särskild vikt för det svenska samhället.

Vidare kan nämnas att EG-direktivet om villkorad tillgång skall genomföras i svensk rätt senast den 28 maj 2000. Det kommer att leda till bestämmelser avseende skydd och garantier för betalning av tjänster som tillhandahålls genom villkorad tillgång. Inom EU pågår dessutom arbete med att anta ett direktiv om upphovsrätt i informationssamhället.

I förhållande till införandet av digitala TV-sändningar i marknätet kan konstateras att detta hittills inte har föranlett någon lagreglering rörande t.ex. multiplexering, system för åtkomstkontroll eller navigationssystem. För närvarande hanteras dessa frågor i stället genom tillståndsvillkoren. Regeringen har emellertid tillsatt en parlamentarisk kommitté, Digital-TV-kommittén, som bl.a. har till uppgift att följa och utvärdera de markbundna digitala TV-sändningarna under den första tillståndsperioden.³ I detta ligger bl.a. att utvärdera tekniska, ekonomiska och juridiska frågor. Kommitténs slutrapport skall läggas fram senast före utgången av oktober 2001.

Det pågående arbetet inom IT-infrastrukturutredningen⁴ kan komma att få betydelse för framför allt de aspekter som här relateras till nätkapacitet och kundaccess. Utredningen skall kartlägga den nuvarande infrastrukturen, bedöma den framtida utvecklingen och utarbeta förslag om statens roll, regelsystemet m.m. med avseende på hur man för framtiden skall uppnå en god regional och social täckning av en avancerad informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur. Uppdraget skall redovisas senast den 11 juni 1999.

12.2 Ägarkoncentration och olika samverkansformer

Den konvergens som präglar utvecklingen av infrastrukturer, tjänster och apparater gör det både möjligt, intressant och i viss utsträckning nödvändigt för företag som tidigare varit verksamma inom en viss sektor att på olika sätt engagera sig i en eller flera angränsande sektorer. Det kan t.ex. handla om teleföretag som genom att producera, tillhandahålla eller förmedla innehållstjänster rör sig in på mediemarknaden, medieföretag som investerar i infrastruktur som tillåter interaktivitet med möjlighet att tillhandahålla olika former av kommunikationstjänster integrerat med det traditionella utbudet av t.ex. radio och TV, eller IT-företag som

³ Utvärdering av marksänd digital TV, m.m. (dir. 1997:134).

⁴ Utredningen om behov av informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur (dir. 1998:61); www.itinfrastruktur.gov.se.

agerar på tele- och mediemarknaderna genom att erbjuda kommunikationsutrustning och kommunikationstillämpningar eller producera innehållstjänster.

12.2.1 Horisontella och vertikala integrationer

Dessa rörelser, som jag valt att beteckna som *marknadskonvergens* (avsnitt 2.1.4), kan ta sig olika uttryck, t.ex. genom förvärv, fusioner eller sammanslutningar i allianser som går på tvärs över data-, tele- och mediesektorerna. I viss utsträckning är dessa strukturförändringar nödvändiga för företagens överlevnad, såväl nationellt som på den europeiska och internationella marknaden. Genom *horisontella* marknadsrörelser, dvs. mellan aktörer inom ett och samma led (t.ex. mellan nätoperatörer eller innehållsproducenter), söker aktörerna dela risker och kostnader och komplettera varandras kompetens. Det kan vara fråga om att dela höga utvecklingskostnader för ny teknik som i sin tur leder till nya tjänster, vars efterfrågan är osäker. Ett annat motiv bakom koncentrationerna kan vara att skaffa större marknadsandelar för att uppnå stordriftsfördelar. De *vertikala* marknadsrörelserna, dvs. mellan aktörer i olika led (t.ex. mellan innehållsproducenter, tjänstetillhandahållare och nätoperatörer), kan syfta till att integrera olika typer av tjänster och expandera till mer lönsamma led. Även vid dessa koncentrationer utgör t.ex. tillgången till nya kunskaper och osäkerhet om efterfrågan bakomliggande motiv. Särskilt de vertikala marknadsrörelserna kan anses vara en reaktion på konvergensfenomenet. Orsaken torde vara att det är få aktörer som har tillräckliga kunskaper eller resurser för att klara av att omfatta alla led när sektorerna konvergerar.

Denna utveckling, som inte är entydig, kan ha såväl positiva som negativa effekter. Synergieffekter kan uppnås som underlättar och snabbar på utvecklingen av kvalitativa produkter och tjänster som användarna och samhället kan dra nytta av. Å andra sidan kan såväl horisontella som vertikala integrationer i olika avseenden även öka riskerna för skadliga konkurrensbegränsningar och negativa inlåsnings effekter för användarna. Detta skall framför allt ses i förhållande till de olika aspekter rörande kontroll över betydelsefulla resurser som diskuteras i det föregående avsnittet. Olika former av förvärv, fusioner och samarbeten kan förstärka de möjliga negativa effekter som tas upp där.

12.2.2 Gällande rätt m.m.

Utöver förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning, omfattar konkurrenslagen även bestämmelser rörande företagsförvärv. Det har emellertid rått delade meningar om huruvida konkurrenslagen kan tillämpas på verksamheter som omfattas av den grundlagsskyddade etableringsfriheten i TF och YGL. Denna oklarhet har även i allra högsta grad betydelse ur ett konvergensperspektiv (jfr avsnitt 10.2), bl.a. i förhållande till möjligheterna att ingripa mot sådana horisontella och vertikala integrationer som diskuteras i det föregående avsnittet.

Mediekoncentrationskommitténs betänkande omfattar betydelsefulla förslag i detta sammanhang.⁵ Bland annat föreslås ändringar i TF och YGL som innebär att den nuvarande osäkerheten om konkurrenslagens tillämplighet på medieområdet undanröjs. Därutöver föreslås en särskild mediekoncentrationslag. Lagförslaget avser kontrollen av företagsförvärv och andra koncentrationer som rör de mest opionsbildande medierna, dagstidningar (såväl i pappersutgåva som i elektronisk form), radio och TV. Kommittén framhåller i detta sammanhang att den tekniska utvecklingen och kommande överväganden i s.k. konvergensfrågor kan komma att göra det nödvändigt att utvidga tillämpningsområdet till nya verksamheter. Vidare föreslås konkurrenslagen bli kompletterad med en särskild regel som, när den tillämpas på medieområdet, beaktar de grundläggande intressena av att säkerställa yttrandefriheten. Syftet med kommitténs förslag är att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning.

12.3 Statens ansvar inom tele- och mediesektorerna

Inom ramen för de politiska målsättningar som gäller för tele- och mediesektorerna har staten i olika avseenden och utsträckning påtagit sig särskilda ansvar för att garantera medborgarna tillgänglighet och mångfald. Inom telesektorn visar sig detta genom regleringen rörande s.k. samhällsomfattande tjänster i telelagen. Inom mediesektorn visar det sig genom regleringen och finansieringen av s.k. public service-verksamhet på ljudradio- och televisionsområdet (radio- och TV-lagen respektive

⁵ Mediekoncentrationskommitténs betänkande *Yttrandefriheten och konkurrensen* (SOU 1999:30).

TV-avgiftslagen) samt presstödet (presstödsförordningen). Frågan i detta sammanhang är hur konvergensutvecklingen förändrar förutsättningarna för de medel med vilka dessa ansvar skall uppfyllas, och om några regulativa förändringar är påkallade.

12.3.1 Samhällsomfattande tjänster

Med samhällsomfattande tjänster avses sådana tjänster som skall tillhandahållas alla användare till ett rimligt pris oavsett var de bor. Enligt gällande telepolitiska målsättningar är det endast telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter som omfattas av begreppet samhällsomfattande tjänster.⁶ Av definitionen i telelagen följer att det med telefonitjänst avses överföring av tal med möjlighet till överföring av telefax-meddelanden och datakommunikation via låghastighetsmodem (TL 1 §). Tillhandahållandet av telefoni som en samhällsomfattande tjänst säkerställs för närvarande genom ett villkor i Telias tillstånd. Detta villkor gäller till utgången av år 1999. Det följer emellertid av förarbetena till de ändringar i telelagen som trädde i kraft den 1 juli 1997 att var och ens tillgång till telefoni till ett rimligt pris kommer att säkerställas i lag även efter utgången av år 1999.⁷

Någon särskild finansiering av de samhällsomfattande tjänsterna finns inte i dag. Kostnaden för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har hittills beräknats utgöra endast en försumbar del av Telia-koncernens omsättning.

Den tekniska utvecklingen, inte minst konvergensutvecklingen, reser frågor om vad som skall anses som sådana tjänster som skall tillhandahållas alla användare oavsett var de bor till ett rimligt pris, dvs. samhällsomfattande tjänster. I prop. 1996/97:61 om översyn av telelagen m.m. konstateras att kritik framförts mot såväl definitionen av telefonitjänsten, som den begränsade omfattningen av samhällsomfattande tjänster. Regeringen fann vid detta tillfälle emellertid inte skäl att ändra varken definitionen eller omfattningen av samhällsomfattande tjänster. Bland annat framhölls att en för tidigt beslutad utökning kan leda till att användare och hushåll betalar för tjänster som de inte efterfrågar och att det samtidigt kan innebära en subvention till användare som skulle kunna betala marknadspriser.⁸ Någon förändring av omfattningen av samhällsomfattande tjänster genomfördes därför inte. Regeringen framhöll i sammanhanget att en bred efterfrågan bör vara utgångspunkt för en utvidgning av vilka tjänster som skall omfattas.

⁶ Prop. 1996/97:61 s. 41 ff.

⁷ Prop. 1996/97:61 s. 43.

⁸ Prop. 1996/97:61 s. 43–44.

Vad gäller finansieringen av samhällsomfattande tjänster uttalades vidare i propositionen att om det uppkommer behov av ersättning för de samhällsomfattande tjänsterna eller om dessa tjänster i framtiden tillhandahålls av fler operatörer än Telia, bör en solidarisk finansieringsmodell väljas.

Konvergensutvecklingen kan förväntas leda till både ett ökat utbud och en ökad efterfrågan av multimediala produkter och tjänster. Av grundläggande betydelse i detta sammanhang är den fortsatta utvecklingen av infrastruktur som skall bära dessa tjänster. Det kan härvid finnas risk för att tillgängligheten kan komma att skilja sig mellan olika regioner i landet. Orsaken är de kostnader som en sådan utveckling av infrastruktur medför. Kostnaderna kan leda till en snedvridning till men för regioner där investerings- och driftskostnaderna inte anses stå i proportion till förväntade intäkter ur ett marknadsekonomiskt perspektiv. Utvecklingen kan därför medföra behov av bl.a. regulativa åtgärder med avseende på omfattningen av samhällsomfattande tjänster för att säkra en likvärdig tillgänglighet av multimediala tjänster över hela landet.

Frågan om samhällsomfattande tjänster och dess finansiering är ett av flera utredningsområden som behandlas inom ramen för den ovan refererade IT-infrastrukturutredningen (avsnitt 12.1.6).

12.3.2 Public service

Statens målsättningar rörande public service inom ljudradio- och TV-området bygger på uppfattningen om ljudradions och televisionens funktion som massmedier i allmänhetens tjänst. I prop. 1995/96:161 lade regeringen fram vissa förslag angående public service-uppdragets utformning för berörda verksamheter med avseende på åren 1997-2001.⁹ Det följer av propositionen, som antogs av riksdagen i juni 1996, att innebörden av public service i detta sammanhang enkelt kan sammanfattas i målsättningen att säkerställa rikstäckande sändningar, redaktionell självständighet, opartiskhet och saklighet, demokratiska värden, mångfald och decentralisering, hög kvalitet, kulturansvar, minoritetsprogram, folkbildningsambitioner och speglade av hela landet.¹⁰

De verksamheter som omfattas av detta ansvar utgörs främst av de s.k. public service-företagen Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio (SR) och Sveriges Utbildningsradio (UR). Dessa verksamheter finansieras främst TV-avgiftsmedel via rundradiokontot. Syftet med denna finansieringsform är att hålla den berörda verksamheten oberoende av

⁹ Prop. 1995/96:161 *En radio och TV i allmänhetens tjänst 1997–2001*.

¹⁰ Prop. 1995/96:161 s. 45 ff.

bidrag från utomstående. Bakom detta ligger grundtanken om att radio- och TV-sändningarna skall bedrivas självständigt i förhållande till staten och andra makt- eller intressegrupper i samhället.¹¹ Den tidigare ordningen med avtal mellan staten och berörda verksamheter som fastställde den närmare innebörden av public service-uppdraget har genom införandet av radio och TV-lagen ersatts med en tillståndsordning och möjligheten att föreskriva särskilda tillståndsvillkor. Utöver SVT, SR och UR har även TV 4 krav på att uppfylla särskilda villkor av public service-karaktär. TV 4 drivs emellertid som en kommersiell verksamhet och finansieras således inte med medel ur rund radiokontot.

Den miljö inom vilken statens public service-målsättningar skall realiserars har med tiden förändrats. Från att fram till slutet på 1970-talet mer eller mindre ha omfattat den enda informationsförmedlingen genom ljudradio- och TV-medierna har dessa verksamheter allt mer kommit att verka på en konkurrensutsatt marknad med flera aktörer och alternativa distributionssätt såsom kabel-TV och satellit.

Konvergensutvecklingen är en viktig faktor som förstärker den beskrivna utvecklingen och ytterligare förändrar den miljö inom vilken statens public service-målsättningar skall realiserars. Detta visar sig bl.a. genom ett ökat antal TV-kanaler med olika typer av innehåll. Samtidigt utvecklas TV-mediet till att förmedla andra tjänster än traditionella TV-program och andra medier till att förmedla TV-liknande tjänster. Ljudradiomediet är på väg att utvecklas på liknande sätt. Vidare tillkommer alternativa massmedietjänster som delvis konkurrerar delvis samverkar med de traditionella ljudradio- och TV-medierna, t.ex. olika Internetbaserade tjänster.

Konvergensutvecklingen aktualiserar härigenom i allra högsta grad frågor rörande vilka tjänster som skall omfattas av statens mål på public service-området samt hur dessa målsättningar skall realiserars och finansieras.

¹¹ Prop. 1988/89:18 s. 23.

12.3.3 Presstöd

Syftet med presstödet är att främja en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning genom att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden. För att åstadkomma detta är presstödet avsett att främja konkurrens mellan dagstidningar och förekomsten av monopolbrytande, kompletterande dagstidningar, i båda fallen framför allt på den regionala marknaden, samt vidare stödja en bred spridning av dagstidningar.¹²

Konvergensutvecklingen har medfört möjlighet att bedriva nyhetsförmedling och opinionsbildning genom andra medier än t.ex. traditionella dagstidningar. Inte minst märks detta genom framväxten av "elektroniska" alternativ och komplement till det tryckta mediet i form av webbplatser på Internet. Det handlar här om initiativ såväl inom som utom ramen för traditionella dagstidningsverksamheter.

Elektroniska skrifter kan i princip erhålla presstöd under samma förutsättningar som gäller för tryckta skrifter. Emellertid kan dessa förutsättningar vara svåra att uppfylla. Inte minst kan det vara svårt att få en tillräckligt stor abonnerad upplaga. Det är t.ex. oklart hur begrepp som upplaga, spaltmeter och täckningsgrad skall tolkas för elektroniska skrifter (se avsnitt 9.7). Om möjligheten för elektroniska skrifter att erhålla presstöd skall vara reell, kan användningen av dessa begrepp behöva ses över.

12.4 Slutsats

Genomgången i de föregående avsnitten visar flera områden där konvergensutvecklingen väcker frågeställningar rörande det eventuella behovet av ytterligare eller modifierad lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald samt för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar. Utöver nuvarande såväl allmänna som särskilda reglering redogörs även för aktuella lagförslag och pågående arbeten som berör flera av dessa områden. Det handlar här framför allt om den nya lagstiftningen om allmänhetens tillgång till innehåll genom televisionen och hanteringen av exklusiva rättigheter, mediekoncentrationskommitténs lagförslag i förhållande till ägarkoncentrationer och olika samverkansformer på medieområdet, Digital-TV-kommitténs uppföljning av införandet av digitala TV-sändningar i marknätet i relation till eventuella frågor om multiplexering, navigationssystem och system för åtkomstkontroll samt IT-infrastrukturutredningens arbete som bl.a. omfattar frågor relaterade till samhällsomfattande tjänster.

¹² Jfr prop. 1996/97:3 s. 165-167.

Min uppfattning är att det finns skäl att visa försiktighet med att införa ny lagstiftning på ett område som i så stor utsträckning präglas av förändring och osäkerhet om vart utvecklingen är på väg. Detta innebär dock inte att det inte kan finnas skäl till ytterligare lagstiftningsåtgärder på de områden som här redovisas. Jag har emellertid inte funnit tillräckliga skäl för att inom ramen för den föreliggande utredningen föreslå konkreta lagstiftningsåtgärder. Det gäller bl.a. i förhållande till frågan om konvergensutvecklingens konsekvenser för den föreslagna mediekoncentrationslagens tillämpningsområde (i samband med detta förslag påpekade Mediekoncentrationskommittén att den tekniska utvecklingen och kommande överväganden i konvergensfrågor kan komma att göra det nödvändigt att utvidga tillämpningsområdet till nya verksamheter). Med beaktande av resultatet från pågående utredningar bör utvecklingen på detta och övriga områden som behandlas ovan dock noga följas. Utöver en generell uppföljning av dessa områden vill jag särskilt peka på behovet av närmare överväganden på följande två områden.

Public service: Konvergensutvecklingen kan förväntas medföra ett större medieutbud genom alternativa distributionskanaler. I den offentliga debatten anförs inte sällan detta som skäl för att behovet av en aktiv public service-politik på ljudradio- och televisionsområdet minskar. Det är emellertid min uppfattning att konvergensutvecklingen snarare ökar än minskar detta behov. De kommersiella krafterna kan inte i alla avseenden förväntas tillfredsställa varken tillgänglighet eller mångfald där detta inte har en kommersiell bärighet. Vidare kommer det i ljuset av den fortsatta utvecklingen tvärtom att vara än viktigare än tidigare att garantera en radio- och TV-verksamhet som i möjligaste mån är oberoende av kommersiella intressen och överväganden i sin informationsförmedling och annan programverksamhet. Jag anser därför att det bör utredas närmare hur den fortsatta konvergensutvecklingen påverkar utformningen, omfattningen och finansieringen av public service i framtiden och med vilka verktygsmedel detta skall åstadkommas.

Presstödet: Det bör närmare övervägas i vilken utsträckning elektroniska medier kan omfattas av presstödet och vilka behov av förändringar i presstödsförordningen detta kan medföra. Jag syftar här dels på tidningsföretag som ger ut driftsstödsberättigade dagstidningar och dessutom framställer elektroniska utgåvor tillgängliga som webb-sidor på Internet, dels på dagstidningar, som i en framtid kan komma att framställas enbart i elektronisk form och som bedöms värdefulla från de synpunkter, som ligger bakom presstödet.

13 Det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna

13.1 Utgångspunkter

Enligt direktiven skall jag lämna förslag till hur det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna bör bedrivas. Jag har tolkat mitt uppdrag i huvudsak som en uppgift att kartlägga och identifiera problem men också anvisa möjliga lösningar. Med denna utgångspunkt har jag i mina överväganden konstaterat att det föreligger behov av samordning av lagstiftningen för ljudradio, television och televerksamhet. Jag gör i samband härmed bedömningen att utvecklingen mot konvergens kommer att fortsätta. I vilken utsträckning och riktning detta kommer att ske avhåller jag mig från att ha en bestämd uppfattning om. Jag nöjer mig här med att konstatera att de rättsliga problem som konvergensutvecklingen medför, och som påvisas vid genomgången av gällande rätt, snarare kommer att förstärkas än att avta.

Syftet med en samordning bör vara att avhjälpa de gränsdragnings- och tolkningsproblem som påvisats vid tillämpningen av gällande rätt och att om möjligt utveckla en regelstruktur som på ett bättre sätt än i dag främjar utvecklingen och samtidigt utgör ett mer effektivt instrument för att uppfylla de politiska målsättningar som är aktuella i detta sammanhang. Mot bakgrund av de gränsdragningsproblem som konvergensutvecklingen medför anser jag att detta syfte bäst främjas genom en strävan mot att åstadkomma en så långtgående gemensam (horisontell) reglering av ljudradio, TV och televerksamhet som möjligt.

Jag har härvid funnit att de bästa förutsättningarna för en horisontell reglering torde föreligga på området för *infrastruktur* (vilket även synes ligga i linje med vad som framgår av kommissionens meddelande om konvergens och vad flertalet av de svenska remissinstanserna har gett uttryck för, se avsnitt 11.6.6). Detta ställningstagande bygger på en analys där jag tagit utgångspunkt i utformningen av gällande rätt och att rådande regleringsbehov kvarstår. Konvergensutvecklingen kan emellertid påverka såväl förutsättningarna för dessa regleringsbehov som de medel med vilka regleringens syften skall uppnås. Det har dock inte funnits utrymme inom ramen för den föreliggande utredningen att i detta avseende närmare pröva alternativa regleringsmodeller. Detta bör göras, bl.a. för att närmare utreda möjligheterna att, utöver det infrastrukt-

turella regleringsområdet, åstadkomma en gemensam reglering för tjänster.

Regleringen av innehåll berör inte möjligheten att samordna telelagen med radio- och TV-lagen. De problem som konvergensutvecklingen medför i detta avseende berör i stället utformningen av och förhållandet mellan YGL, innehållsrelaterad mediagstiftning och innehållsrelaterad allmän lagstiftning. De konvergensproblem som uppstår i detta sammanhang förutsätter framför allt att rådande begreppsstrukturer och definitioner ses över så att respektive tillämpningsområde överensstämmer med de ändamål som avses. Några reella förutsättningar för en samordning av den nu gällande innehållsrelaterade mediagstiftningen i gemensamma bestämmelser föreligger inte enligt min mening. Däremot kan konvergensutvecklingen förväntas medföra stora förändringar av medielandskapet, bl.a. de sätt som olika typer av innehåll förmedlas och blir tillgängligt på. Detta kan i sin tur förändra förutsättningarna för hur de här aktuella behoven skall tas tillvara. Mot bakgrund av de starka skyddsintressen som här gör sig gällande anser jag det därför som angeläget att noga följa denna utveckling. Detta för att närmare förstå vilka konsekvenser konvergensutvecklingen har i detta avseende och för att kunna anpassa lagstiftningen därefter.

När det gäller behovet av ytterligare lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald samt för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar, har jag inte funnit tillräckliga skäl för att inom ramen för den föreliggande utredningen föreslå konkreta lagstiftningsåtgärder. Däremot bör den fortsatta utvecklingen på de här aktuella områdena noga följas. Olika utredningar arbetar för närvarande med frågor som i flera avseenden är relevanta i detta sammanhang. Vad gäller tillgänglighet och mångfald anser jag att det finns särskilda skäl att närmare utreda dels vilka krav konvergensutvecklingen ställer på utformningen, omfattningen och finansieringen av public service i framtiden och med vilka verktygsmedel detta skall åstadkommas, dels i vilken utsträckning elektroniska medier kan omfattas av presstödet och vilka behov av förändringar i presstödsförordningen detta kan medföra.

I det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna måste särskild hänsyn tas till de begränsningar i möjligheten att lagstifta som följer av överordnade regler och internationella förpliktelser. Det handlar här främst om de begränsningar som följer av YGL samt Sveriges förpliktelser enligt EG-rätten och, i fråga om användningen av radiofrekvenser, den internationella telekonventionen och radioreglementet. I förhållande till EU gäller detta särskilt det intensiva arbete med konvergensfrågor som ur olika perspektiv bedrivs inom kommissionen. Detta arbete har naturligtvis till yttersta syfte att lägga en gemensam grund för behandlingen av konvergensfrågorna inom hela unionen. Detta innebär att det

fortsatta arbetet med konvergens-frågorna i Sverige i stor utsträckning måste relateras till en utveckling som vi inte själva fullt ut råder över men däremot har möjlighet att påverka.

13.2 Hur det fortsatta arbetet bör bedrivas

De problemställningar som konvergensutvecklingen medför är omfattande och synnerligen komplexa. Detta avspeglar sig inte minst i att flera departement berörs av de frågor som här är aktuella. Kulturministern har tillkallat Konvergensutredningen, och Kulturdepartementet är naturligtvis i hög grad berört med tanke på att mediefrågorna handläggs där. Också det nya Näringsdepartementet, som i sig innesluter det tidigare Kommunikationsdepartementet, är självfallet också berört, inte minst med tanke på att telefrågorna handläggs i departementet. Vidare är Justitiedepartementet berört genom sambandet mellan regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrande-frihetsgrundlagen å ena sidan och regleringen i de olika lagstiftnings-komplexen, som har betydelse för konvergensfrågorna, å andra sidan.

Den övergripande karaktären som konvergensfrågorna har visar sig även genom den långa rad av utredningar som berör frågor av betydelse i detta sammanhang. Några av dessa har lagt fram förslag, som ännu inte föranlett åtgärder av regering och riksdag, andra arbetar för närvarande: Utredningen om den lokala radion (SOU 1999:14) liksom Mediekoncentrationskommittén (SOU 1999:30) har nyligen lagt fram sina förslag. Digital-TV-kommittén (dir. 1997:134) och IT-infrastrukturutredningen (dir. 1998:61) arbetar med frågor av stort intresse för konvergensproblem. Nyligen har regeringen också tillkallat en parlamentariskt sammansatt kommitté, som bl.a. skall analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten (dir. 1999:8). Också Rådet mot skadliga våldsskildringar (U 1990:03) arbetar med frågor, som är av stort intresse i detta sammanhang.

Förslag

På grund av komplexiteten i frågeställningarna och konvergensområdets gränsöverskridande karaktär anser jag det av synnerlig vikt att det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna samordnas. Utöver det arbete som sker inom ramen för pågående utredningar och de initiativ och åtgärder som mina slutsatser i övrigt kan föranleda inom ramen för respektive departementsområde, föreslår jag därför att det fortsatta arbetet samordnas inom ramen för en departementsövergripande beredning,

eventuellt med parlamentariskt inslag. Beredningens uppgift bör utifrån ett övergripande perspektiv och rådande politiska målsättningar bl.a. vara att utarbeta underlag för val av samordningsstrategi och genomförandeplan, där bl.a. arbetet inom pågående utredningar och inom EU beaktas.

Avslutningsvis säger erfarenheten från mitt utredningsuppdrag klart och entydigt att den tekniska utvecklingen mot en fortsatt konvergens är inne i en intensiv fas. Det är min uppfattning att Sverige ligger förhållandevis långt framme vad gäller arbetet med konvergensfrågorna och att detta ger oss goda möjligheter att aktivt delta och påverka det fortsatta arbetet inom framför allt EU. Jag vill därför understryka vikten av att den av mig föreslagna beredningen tillsätts skyndsamt.