

6 Överväganden och förslag

6.1 Inledning

Utredningen har enligt direktiven att överväga Digital-TV-kommitténs förslag att en extern aktör, ett fristående operatörsföretag, får tillstånd att förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten i det digitala marknätet och att tillståndsgivning för marksänd digital-TV i framtiden bör delegeras till en myndighet. För att kunna ta ställning i dessa frågor krävs överväganden också angående vilken verksamhet – programföretagens och/eller operatörsföretagens – som skall underkastas tillståndsplikt, kriterier och riktlinjer för tillståndsgivningen samt hur tillstånden bör utformas i fråga om villkor och tidsbegränsning. Vilka ställningstaganden som skall göras i dessa frågor är vidare beroende av i vilken mån marksända TV-sändningar kommer att omfattas av svensk jurisdiktion.

Vi behandlar i nästföljande avsnitt frågan om ett fristående operatörsföretag och till detta knutna tillståndsfrågor. I det därefter följande avsnittet redovisar vi våra överväganden angående övriga tillståndsfrågor. Avslutningsvis behandlar vi tillsynsfrågor. Förutom att vi i det avsnittet redovisar våra överväganden föranledda av förslagen beträffande operatörsföretag och tillståndsfrågor diskuterar vi även tillsynsverksamhet i allmänhet inom området för radio och TV.

6.2 Ett fristående operatörsföretag

6.2.1 Några utgångspunkter

Hur man skall se på frågan om ett fristående operatörsföretag är självklart beroende av vilken utbyggnad det digitala marknätet kommer att få och förhållandet i kapacitetsutnyttjande mellan fri-TV och betal-TV. Också den tekniska utvecklingen, särskilt kom-

primeringen av information, spelar en betydande roll, eftersom det påverkar antalet program som kan sändas samtidigt i en frekvenskanal. Det skall redan här framhållas att vi ser det som självklart att public service och vissa andra fri-TV-tjänster ges egna sändningstillstånd med rätt för programföretagen att fritt utnyttja ett visst sändningsutrymme. Med fri-TV avser vi TV-program som skall kunna tas emot utan krav på särskild betalning utöver TV-avgift. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.3.2.4.

De kommersiella förutsättningarna för ett fristående operatörskap är direkt avhängigt att utbudet av betal-TV blir tillräckligt stort. I Storbritannien sänds, som tidigare nämnts, för närvarande endast okrypterad TV i det digitala marknätet. Vår bedömning är att det är föga troligt att det skall ske en liknande utveckling i Sverige, dvs. att skulle finnas enbart fri-TV i marknätet. De kommersiella programföretagen finansierar sin verksamhet genom intäkter från annonser, sponsring, distribution och abonnemang. Den svenska TV-marknaden består av ungefär 4,1 miljoner TV-hushåll. Även om ett hushåll kan ha fler än en TV-apparat torde befolkningsunderlaget därmed inte vara tillräckligt för att kunna finansiera ett stort antal programtjänster enbart genom annonsintäkter. Det finns därför skäl att tro att marknätet även framöver kommer att innehålla såväl fri-TV som betal-TV-tjänster.

Som har redogjorts för i det föregående har riksdagen ännu inte tagit ställning till utbyggnaden av marknätet. Inte heller går det att i dag göra några säkra uttalanden om hur stor kapacitet som kommer av avsättas för betal-TV eller hur många programtjänster som kommer att kunna sändas inom ett givet frekvensutrymme. Vi har emellertid valt att i våra överväganden utgå från att ett fullt utbyggt digitalt marknät kommer att omfatta åtminstone sex frekvenskanaler (multiplexer) och att minst fyra av dessa kommer att stå öppna för betal-TV och därmed kunna omfattas av ett fristående operatörsföretags verksamhet. Det skulle utifrån dagens teknik och krav på sändningskvalitet möjliggöra samtidig sändning av i storleksordningen 25 programtjänster, som är betal-TV.

6.2.2 Tre typer av operatörsföretag

Med flera sändande programföretag i det digitala marknätet har såväl programföretagen som hushållen intresse av att det sker en samordning av tillämpningsprogram (API), system för villkorad tillgång

(CAS), hantering av programkort inbegripet auktorisation m.m. av dessa, paketering av program och andra tjänster, fakturering av avgiftsbelagda program och andra tjänster, tillgången till en gemensam elektronisk programguide (EPG) och liknande. Samordningen av dessa gemensamma frågor kan vara en uppgift för ett kommersiellt operatörsföretag. Ett sådant operatörsföretag skulle ha ungefär samma funktion och roll som Boxer TV-Access AB (Boxer) har i dag. Verksamheten kan finansieras genom försäljning av programpaket och avgifter från konsumenterna för programkort och administration. Vi har valt att kalla en sådan aktör för *SMS-operatör*. Med SMS (Subscriber Management System) avses ett system för hantering av betal-TV-abonnemang. I sammanhanget bör klargöras att om SMS-operatören ansvarar för auktorisationen och all annan signalering förknippad med systemet för villkorad tillgång bedriver den även verksamhet som operatör för SAS (Subscriber Authorization System). Boxer är i dag såväl SMS-operatör som SAS-operatör. Skälet till att vi valt beteckningen SMS-operatör är att verksamhetens kärna i denna vår första typ av operatörsföretag är att tillhandahålla programkort och betal-TV-abonnemang till konsumenterna. Att SMS-operatören även bedriver verksamhet som SAS-operatör är fullt möjligt men inte nödvändigt.

Ett operatörsföretags uppgifter kan i och för sig stanna vid en samordningsfunktion. Digital-TV-kommitténs förslag om ett fristående operatörsföretag går emellertid längre och innebär att en extern aktör får tillstånd att förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten i det digitala marknätet. Denna typ av aktör benämns fortsättningsvis *multiplexoperatör*.

Det är också möjligt att kombinera dessa två typer av operatörskap, på så sätt att en multiplexoperatör även är SMS-operatör (och SAS-operatör). Både denna och andra frågor sammanhänger i viss mån med om det bör finnas endast en operatör eller flera konkurrerande verksamheter i marknätet. Vi har också funnit anledning att särskilt ta upp frågan om det utöver nu nämnda operatörsföretag bör finnas ett självständigt subjekt som ansvarar för det samordningsbehov av mer teknisk natur som föreligger mellan dels fri-TV-sändningar och operatörens betal-TV-sändningar, dels, i förekommande fall, mellan flera fristående operatörsföretags sändningar. Vi har valt att kalla ett sådant organ för *tekniskt operatörsföretag*. Ett sådant företag skulle i sistnämnda fall fungera som SAS-operatör.

Vilken roll och funktion ett operatörsföretag skall ges för att åstadkomma det för hushållen och programföretagen bästa utnyttjan-

det av marknätets sändningsutrymme och för att tillgodose intresset av största möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald är inte utan vidare givet. Det finns ett antal faktorer som måste beaktas vid valet av modell. Det gäller såväl förhållandet mellan å ena sidan ett operatörsföretag och å andra sidan programföretag och hushåll som fördelning av sändningsutrymme samt tillstånds- och tillsynsverksamhet. I det följande redovisas våra överväganden i dessa och därmed sammanhängande frågor. Utredningens slutsatser och ställningstaganden presenteras i nästa avsnitt.

SMS-operatör

Enligt denna modell inskränks operatörsföretagets uppgifter till att i huvudsak erbjuda konsumenterna programpaket av krypterade programtjänster i marknätet och samordna de gemensamma funktionerna och tjänsterna för de programföretag vars sändningar ingår i operatörens utbud. Eventuellt kan en del av sistnämnda funktioner i stället handhas av ett särskilt tekniskt operatörsföretag (se nedan). Det är de enskilda programföretagen som erhåller tillstånd att sända i det digitala marknätet. Programföretaget förfogar över ett visst sändningsutrymme i enlighet med vad som anges i tillståndet och avgör självständigt hur programmen skall fördelas över sändningstiden. Det är dock även möjligt att låta programföretagens tillstånd endast ange en rätt att sända inom ett visst frekvensutrymme och låta den närmare fördelningen av sändningstid bero på avtal med operatören. Programföretagen får avtala med nätoperatören om rätt att utnyttja nätkapacitet, men det är också tänkbart att programföretagen uppdrar åt operatörsföretaget att sluta sådana avtal. Ansvaret för multiplexeringen kan läggas på nätoperatören eller SMS-operatören. I tillstånden för programföretagen kan införas bl.a. villkor beträffande teknisk kvalitet på sändningarna.

Det är möjligt att välja mellan att låta operatörsföretagets verksamhet vara tillståndspliktig eller tillståndsfri.

Om verksamheten görs tillståndspliktig, kan det i villkoren för tillståndet anges bl.a. vad abonnentavgifterna får avse och föreskrivas en skyldighet för företaget att på skäliga och icke-diskriminerande villkor paketera krypterade programtjänster och administrera de gemensamma funktionerna åt programföretag som erhållit sändningstillstånd. Ett samverkansavtal mellan nätoperatören, operatörsföretaget och programföretagen kan göras till tillståndsvillkor.

I en tillståndsfri situation kommer marknaden att vara helt öppen för företag som vill agera som operatörsföretag. Det kommer att råda full frihet för ett operatörsföretag att knyta programföretag till sig. I sådant fall kan statlig insyn i verksamheten ordnas genom en särskild tillsynsverksamhet.

Multiplexoperatör

Detta alternativ – som i stort motsvarar den modell som tillämpas i Storbritannien – innebär att operatörsföretaget ges rätt att förfoga över sändningsutrymme som inte har tilldelats public service och andra programtjänster med garanterat sändningsutrymme. Tillståndet kan innehålla bl.a. villkor beträffande teknisk kvalitet på sändningarna och likabehandling av programföretag. Även operatörsföretagets utbud kan regleras genom tillståndsvillkoren. Det vilar på operatörsföretaget att avtala med en nätoperatör om rätt att utnyttja nätkapacitet. Operatörsföretaget eller nätoperatören kan ansvara för multiplexeringen.

Med ett system där operatören tilldelas sändningsutrymme – sändningstillstånd i marknätet – är det inte självklart att det måste ställas krav på sändningstillstånd även för de programtjänster som ingår i operatörens utbud. Det kan i stället överlämnas åt operatörsföretaget att helt på egen hand avgöra vilka program och med dessa sammanhängande tjänster som skall ingå i utbudet. Härigenom blir det lättare för operatörsföretaget att utnyttja hela sändningsutrymmet eftersom det inte är beroende av ett särskilt tillståndsförfarande när nya programföretag tas med. Tillståndet till operatörsföretaget kan dock, som nämnts, innehålla villkor om t.ex. mångfald i utbudet, teknisk kvalitet på sändningarna och likabehandling av programföretag. Det kan också övervägas att genom tillståndsvillkor föreskriva skyldighet för operatörsföretaget att i avtal med programföretagen reglera vissa rättigheter och skyldigheter för programföretagen.

Väljer man å andra sidan att behålla en tillståndsplikt även för programföretagen kan denna utformas på olika sätt. Ett är att tillstånden för programföretagen görs beroende av att de har ett avtal med operatörsföretaget. Sändningstillstånden bör dock inte ge programföretaget rätt att fritt förfoga över ett visst begränsat frekvensutrymme. Tvärtom är det operatörsföretaget som skall ansvara för fördelningen av den totala sändningstiden inom en eller flera

frekvenskanaler (multiplexer). Ett sändningstillstånd till programföretaget behöver därför inte föregås av samma prövning som av programtjänster med garanterat sändningsutrymme och sändningstillståndet kan ges en enklare utformning.

En annan variant är att programföretagen inte behöver ha ingått något avtal med den kommersielle operatören innan programföretaget ansöker om sändningstillstånd. Ett tillstånd till ett programföretag att sända i marknätet innebär då inte att det finns en ovillkorlig rättighet för programföretaget att sända, utan detta är beroende av att programföretaget träffar ett avtal med ett operatörsföretag. Sändningstillstånd kan då utfärdas för fler programtjänster än som ryms inom den del av marknätet som upplåts för betal-TV. Operatörsföretaget kan mer eller mindre fritt avgöra vilka programtjänster, bland alla dem som har tillstånd, som företaget vill ta med i sitt utbud.

Ytterligare ett alternativ är att operatörsföretaget fritt kan bestämma vilka program som man önskar erbjuda kunderna, men att sändning kräver att berörda programtjänster får ett godkännande från behörig myndighet utifrån vissa i lag angivna kriterier.

På samma sätt som gäller för en SMS-operatör kan en multiplexoperatör ansvara för gemensamma funktioner och tjänster så som teknisk standard, elektronisk programguide, SAS, kundhantering och liknande, såvitt gäller i dennes utbud ingående programtjänster. Genom samverkan med programföretag med egna sändningstillstånd kan operatörsföretaget även ansvara för vissa gemensamma funktioner hos dessa programtjänster, t.ex. genom att handha en för hela marknätet gemensam elektronisk programguide. Finns det flera multiplexoperatörer krävs någon form av teknisk samordning även av deras sändningar.

Ett särskilt tekniskt operatörsföretag

Av de för programföretagen gemensamma funktionerna och tjänsterna i det digitala marknätet är en del gemensamma för såväl de programföretag som sänder okrypterat som de som sänder krypterat medan andra endast berör programföretag som sänder krypterat. Frågor som berör samtliga sändningar är sammanföringen av de programbärande signalerna i en frekvenskanal (multiplexering), den gemensamma elektroniska programguiden och sådana som rör tekniska standarder som inte har avgjorts genom särskild reglering.

De ovan beskrivna modellerna kan varieras på det sättet att det utses en särskild operatör, en s.k. teknisk operatör, som hanterar dessa gemensamma funktioner och tjänster i stället för det kommersiella operatörsföretaget. Denne tekniske operatör kan vara t.ex. en myndighet, ett statligt helägt bolag eller en kooperation av de sändande programföretagen/multiplexoperatörerna, som drivs utan vinstintresse.

Väljs en modell där det är möjligt med flera kommersiella operatörsföretag liksom om det förekommer krypterade fri-TV-sändningar kan det även finnas skäl att utöka den tekniske operatörens uppgifter till att omfatta vissa frågor som endast berör de programföretag som sänder krypterat. Samordningen kan gälla system för villkorad tillgång, driften av detta och hantering av kort och kunder i övrigt. Ur ett konsumentperspektiv framstår det nämligen som angeläget att frågan om system för villkorad tillgång samordnas i marknätet och att inlåsnings effekter undviks. Det är från användarsynpunkt också en fördel om de krypterade tjänsterna från samtliga aktörer kan läggas på ett kort. Ett alternativ till detta är att konsumentutrustningen kan hantera olika system för villkorad tillgång, s.k. simulcrypt. Vi återkommer längre fram till dessa frågor.

6.2.3 Utredningens ställningstaganden och förslag

Val av operatörsmodell

Vårt förslag: Vi föreslår att ett operatörsföretag ges rätt att förfoga över den del av sändningsutrymmet i det digitala marknätet som inte tilldelas public service-programtjänster och andra programtjänster som det allmänna vill garantera sändningsutrymme. Operatörsföretaget får upplåta sändningsutrymme till programföretag samt tillhandahålla TV-program och andra tjänster till allmänheten mot betalning.

De ovan beskrivna olika modellerna för ett operatörsföretags roll och funktion i det digitala marknätet innebär olika följdverkningar, beroende på om man ser saken från hushållens, programföretagens eller statens sida. Utgångspunkten bör emellertid vara att det system skall väljas som bäst värnar om största möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald, som innebär ett effektivt och ändamålsenligt utnyttjande av det begränsade frekvensutrymmet

och som bäst kan bidra till att det digitala marknätet blir ett konsumentvänligt, konkurrenskraftigt och kostnadseffektivt alternativ på TV-marknaden.

Det digitala marknätet konkurrerar med satellit- och kabelplattformarna. För marknätets utveckling är det viktigt att en kommersiell operatör kan framstå som ett för konsumenterna attraktivt alternativ till de operatörer som verkar inom de andra plattformarna. Marknätet har därvid en särställning i negativ mening genom att sändningsutrymmet är betydligt mer begränsat än vid överföring via satellit eller kabel. Marknätet kommer aldrig att kunna erbjuda TV-konsumenterna ett så stort antal programtjänster som kan erbjudas av en kabel- eller satellit-TV-operatör. Det är i det sammanhanget viktigt att framhålla att marknätet också måste rymma fri-TV-sändningar och att ju fler programtjänster som sänds gratis, desto snävare blir operatörsföretagets utbud och kommersiella verksamhetsbas.

Oberoende av såväl val av huvudmodell för en kommersiell operatör som huruvida det även skall finnas en särskild teknisk operatör är det tänkbart med mer än en operatör i det digitala marknätet. Med flera aktörer ökar konkurrensen. Detta är i allmänhet till fördel för prissättningen och konsumenternas valmöjligheter. Om konkurrens mellan kommersiella operatörsföretag kan bidra till att fler TV-konsumenter ansluter sig och till att det digitala marknätet således ökar sin andel av den totala TV-marknaden påverkar detta dessutom programföretagen positivt. De programföretag som erbjuder krypterade tjänster får fler abonnenter och därmed bättre förutsättningar till ökade intäkter genom t.ex. reklam. Detsamma gäller kommersiella fri-TV-kanaler.

För att konkurrens skall kunna leda till fördelar krävs emellertid att marknätet bedöms ha kommersiell bärkraft för mer än en aktör. Det bör också anmärkas att konkurrens på en och samma plattform kan ge oönskade konsekvenser i form av överlappningar i programutbudet, vilket kan leda till att konsumenter för att erhålla vissa programtjänster måste betala två eller flera gånger för andra program som ingår i olika operatörers basutbud. Så är t.ex. situationen när det gäller satellitmottagning, där det finns två huvudsakliga konkurrenter, som utöver egna unika programtjänster erbjuder konsumenterna ett i stort sett likartat basutbud. Är alla operatörer i marknätet skyldiga att tillhandahålla samtliga programtjänster kan visserligen risken för överlappningar synas elimineras. I praktiken

kan dock effekten bli densamma genom det sätt på vilket program-tjänster paketeras.

Erfarenheten visar att det med hänsyn till konkurrensen mellan olika plattformar, särskilt mellan marknät och satellitmottagning, kan antas bli nödvändigt för en kommersiell operatör att inledningsvis subventionera konsumenternas investeringar i nödvändig teknisk utrustning och att betala provision till detaljhandeln för förmedling av abonnemang. Det medför att konsumenten sällan är lönsam i inledningsskedet av avtalsrelationen. Med endast en kommersiell operatör i marknätet kan denne se en långsiktighet i avtalet med konsumenten och vara beredd att stå för den initiala kostnaden. Risken finns visserligen att konsumenterna byter mellan plattformarna, men ett sådant byte är – förutsatt att konsumenten inte redan har tillgång till annan utrustning – än så länge förknippat med investering i helt annan mottagarutrustning. Detta har en avhållande effekt på benägenheten att byta mellan plattformarna.

Vid konkurrens mellan kommersiella operatörsföretag inom marknätet öppnas möjlighet för en helt annan rörlighet för konsumenterna, i vart fall om man har som utgångspunkt att samtliga sändningar i marknätet skall ske med samma tekniska standard. Varje operatör måste då hitta ett sätt att säkra kostnaderna för investeringen i sina abonnenter. En tänkbar effekt av konkurrens mellan kommersiella operatörsföretag kan då bli förhållandevis långa bindningstider i avtalen med hushållen. Ett annat alternativ kan vara en högre inledande kostnad för konsumenten. I sammanhanget skall dock framhållas att möjligheten att byta mellan och inom plattformar i och för sig är eftersträvansvärt eftersom konsumenterna då på ett enkelt sätt kan välja mellan olika leverantörer.

En annan fråga av stor ekonomisk betydelse är utbyggnaden av det digitala marknätet till så hög täckningsgrad som möjligt. Det faller sig naturligt att intresset av att medverka vid investeringar i infrastrukturen minskar om det inte är förenligt med någon fördel vid utnyttjandet av nätet. Risken att andra åker ”snålskjuts” har en hämmande effekt på investeringsviljan.

Det finns mot bakgrund av det nu sagda anledning att närmare belysa villkoren för och konsekvenserna av konkurrens i marknätet, beroende på vilken typ av operatörskap som kan komma i fråga.

En operatör som har möjlighet att paketera samtliga krypterade betal-TV-tjänster i det digitala marknätet bör ha goda förutsättningar att erbjuda ett i förhållande till operatörer på andra plattformar konkurrensdugligt programutbud. Att flera kommersiella

operatörsföretag paketerar, marknadsför och säljer samma krypterade programtjänster behöver inte innebära några nackdelar, så länge ett dubbelt ianspråktagande av sändningsutrymme undviks. Tvärtom kan det leda till fördelar för konsumenterna att flera operatörer tvingas konkurrera om kunderna genom paketering av utbud, pris och servicenivå. Risken att ett operatörsföretag skaffar sig ensamrätt till hanteringen av vissa programföretag kan undvikas genom särskilda tillståndsvillkor för såväl programföretagen som operatörsföretagen. Med flera kommersiella operatörsföretag uppnås konkurrens såväl inom plattformen som i förhållande till övriga plattformar.

En annan effekt av att mer än en kommersiell aktör tillåts operera i marknätet är emellertid att kundstocken späds ut på flera. Därmed kan det finnas en risk för att operatörerna var för sig inte får den styrka som krävs för att marknätet skall kunna utvecklas och hävda sig mot övriga plattformar. I dag har Boxer ungefär 200 000 abonnenter. Den grupp av TV-hushåll som är kommersiellt mest intressant för samtliga plattformar när det gäller att knyta nya kunder till sig är sannolikt den som i dag endast har tillgång till de analoga marksändningarna. Vid marknätets digitalisering har dessa – i den mån de inte är kabelanslutna – att välja ett annat mottagningsätt. Enligt en mätning som företaget Mediamätning i Skandinavien MMS AB har genomfört hade 26,5 procent av befolkningen endast tillgång till SVT1, SVT2 och TV4 under hösten 2003 (MMS Basundersökning 2003:2). En del av hushållen som i dag endast tar emot de analoga marksändningarna kan förväntas nöja sig med de okrypterade sändningar de får tillgång till genom att skaffa en avkodare. Andra kan däremot komma att vilja ha ett större utbud. Hur många potentiella nya betal-TV-konsumenter som finns är dock svårt att uppskatta. Intresset beror givetvis på vilket utbud som kommer att finnas och hur stort utrymme fri-TV ges.

Modellen med den externa aktören som SMS-operatör bygger på att samtliga programföretag får egna sändningstillstånd där de i huvudsak själva förfogar över tilldelat sändningsutrymme, angivet i form av viss överföringskapacitet i en bestämd frekvenskanal. Det finns enligt utredningens bedömning i sådant fall kommersiellt utrymme för flera konkurrerande operatörer att bedriva verksamhet, förutsatt att varje operatör har möjlighet att erbjuda konsumenterna samtliga programtjänster som har tillstånd att sända betal-TV. En sådan konkurrens mellan flera operatörer kan leda till bl.a. prismässiga fördelar för konsumenterna. Varierande alternativa

utbud av programpaket beträffande såväl innehåll som antal programtjänster kan antas locka fler potentiella kunder än om det finns endast en operatör.

Valfriheten för konsumenterna kommer följaktligen att öka med mer än en kommersiell operatör i marknätet. I ett attraktivt marknät bör en operatör kunna se en betydande andel av de konsumenter som i dag endast har analog mottagning som möjliga kunder. Vidare har marknätet i konkurrensen med kabel- och satellitplattformarna goda förutsättningar att attrahera en del av de betal-TV-konsumenter som i dag har annat mottagningsätt. En särskilt intressant grupp bör de konsumenter vara som är satellit- eller kabelanslutna, men som vill ha visst betal-TV-utbud i mottagare som inte är hushållets primära. Vi har utifrån dessa överväganden svårt att se att det digitala marknätet skulle sakna bärkraft för mer än en kommersiell operatör eller att konkurrens annars skulle vara olämpligt, om modellen med SMS-operatör väljs.

Det skall emellertid också anmärkas att ett system med flera operatörer som erbjuder delvis olika programtjänster i sitt utbud inte bara kan leda till vinster för konsumenterna. Det finns också nackdelar förbundna med en sådan modell. En olägenhet är att hushållen måste teckna avtal med flera operatörer, om man inte är fullt ut tillfredsställd med en operatörs utbud. Konsumenten kan då tvingas få betala dubbelt för programtjänster som förekommer i mer än ett paket. Det finns också en risk för att den enskilde får svårt att överblicka utbudet och göra ett kvalitets- och prismässigt riktigt val.

För att ett system med flera konkurrerande operatörer i marknätet skall ge de effekter som nu beskrivits krävs, som nämnts, att operatörerna har möjlighet att erbjuda ett brett utbud av programtjänster. Modellen med en multiplexoperatör bygger på att det är operatören, inte programföretagen, som tilldelas ett bestämt sändningsutrymme att distribuera TV-sändningar inom. Med flera multiplexoperatörer måste utrymmet för krypterade sändningar delas upp mellan dem.

Utredningen har tidigare antagit att det sändningsutrymme som kommer att upplåtas för betal-TV, utifrån dagens tekniska förutsättningar, kan beräknas ge plats för samtidig sändning av i storleksordningen 25 programtjänster. Sannolikt måste en operatör för att locka kunder till sig i den utsträckning som krävs för att få en vinstgivande verksamhet kunna erbjuda ett visst antal programtjänster som attraherar den breda publiken. Att låta flera operatörer använda sändningsutrymme för distribution av samma programtjänst

står i direkt strid med intresset om ett effektivt utnyttjande av frekvensutrymmet. En modell med konkurrerande multiplexoperatör måste därför utgå från att varje operatör erbjuder ett för denne i förhållande till andra operatörer i marknätet unikt utbud. Man kan under sådana förhållanden inte bortse från ett scenario som innebär att en operatör lyckas träffa avtal med programtjänster som attraherar en större publik, medan andra operatörer tvingas nöja sig med ett smalare utbud. En sådan utveckling skulle kunna innebära risker för en ekonomisk utslagning av operatörer, med åtföljande behov av omprövning av tillståndsfrågor under löpande tillståndstid. Erfarenheterna från Storbritannien visar att denna risk är i högsta grad realistisk. Om å andra sidan attraktiva programtjänster fördelas på flera operatörer kommer många konsumenter att behöva träffa avtal med mer än en operatör. Detta försämrar konsumenternas ställning och därigenom också konkurrensläget för operatörer i marknätet i förhållande till utbudet på andra plattformar, där konsumenterna kan få motsvarande utbud från en operatör.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att det, om modellen med den externa aktören som multiplexoperatör väljs, blir svårt att få ekonomisk bärkraft för mer än en operatör. Den kommersiella basen för verksamheten blir för snäv. Om det emellertid skulle visa sig finnas marknadsmässiga förutsättningar för operatörsverksamhet som begränsas till s.k. nischkanaler och det i framtiden blir möjligt med samtidig sändning av ett väsentligt större antal programtjänster som betal-TV i marknätet än vad vi har utgått ifrån, kan det finnas skäl att omvärdera ställningstagandet.

De skäl som här har tagits upp mot ett system med flera multiplexoperatörer talar också med avsevärd styrka mot en modell med såväl en multiplexoperatör som flera SMS-operatörer. Enligt utredningens mening skulle det i ett sådant system saknas kommersiella förutsättningar att bedriva verksamhet som multiplexoperatör. Tvärtom framstår det enligt utredningen som helt nödvändigt att en multiplexoperatör ensam skall svara för hanteringen av betal-TV-abonnemang för de tjänster som distribueras inom operatörens sändningsutrymme.

Konkurrenshänsyn är endast en av flera faktorer att beakta vid valet mellan de två olika formerna av operatörskap. Hänsyn måste också tas till följande.

Det är från konsumentsynpunkt av väsentlig betydelse att det i det digitala marknätet finns endast ett system för villkorad tillgång. Tillåts mer än ett system kommer den redan begränsade marknaden

att delas upp i flera mindre delmarknader där konsumenterna riskerar att låsas in i de olika systemen. För konsumenterna är det därför bäst om samtliga programtjänster som utgör betal-TV finns placerade på samma kort. Även andra standardfrågor måste lösas gemensamt så att inlåsnings effekter undviks. En lösning av standardfrågorna är en förutsättning för ett attraktivt och väl fungerande digitalt marknät. Det faller sig naturligt att det är lättare att nå överenskommelser om en teknisk samordning om antalet parter är få. Utredningen ser dock inte att det bör möta några större hinder att åstadkomma en nödvändig teknisk enhetlighet även med flera operatörer verksamma i marknätet.

Genom att överlåta åt en multiplexoperatör att mer eller mindre fritt disponera över en eller flera frekvenskanaler ges bättre förutsättningar för ett mer effektivt utnyttjande av sändningsutrymmet än enligt modellen med en SMS-operatör. Särskilt flexibelt blir systemet om multiplexoperatören inte är beroende av ett tillståndsförfarande eller myndighetsgodkännande när programtjänster skall tas ur eller tillföras utbudet. Är den externa aktören enbart SMS-operatör, måste frågan om hur ett ökat respektive minskat behov av sändningsutrymme skall hanteras regleras i tillståndsvillkoren för programföretagen för att det totala sändningsutrymmet skall kunna hanteras på ett effektivt sätt.

För programföretag som inte har självständiga sändningstillstånd innebär systemet med en multiplexoperatör en svagare ställning i förhållande till operatörsföretaget än om denne endast är SMS-operatör. I det förra fallet är programföretagen för att nå ut med sina sändningar beroende av att få teckna avtal med operatörsföretaget och har programföretagen inte möjlighet att fritt välja sina sändningstider. Det är emellertid fullt möjligt att de avtal som träffas mellan operatören och programföretagen kommer att ge programföretagen en lika trygg ställning som ett tidsbegränsat eget sändningstillstånd. Det skall också framhållas att ett eget sändningstillstånd för programföretaget inte i sig innebär att programföretaget är garanterad en viss plats eller prissättning i SMS-operatörens utbud.

En annan viktig fråga är i vilken mån staten skall ha en bestämmanderätt motsvarande den som finns i dag över vilka programföretag som skall få sända i det digitala marknätet.

Modellen med en extern aktör som SMS-operatör öppnar för en detaljstyrning av programutbudet genom att staten har att avgöra hur stor del av överföringskapaciteten i en frekvenskanal som varje

programföretag skall ha. Också systemet med en multiplexoperatör kan dock innehålla krav på tillstånd för programtjänster som ingår i operatörens utbud. Staten kan därmed behålla sitt inflytande över vilka programföretag som får sända i det digitala marknätet och ange villkor för sändningsrätten. Den faktiska beslutanderätten över programutbudet är dock överflyttad till multiplexoperatören. I praktiken behöver dock skillnaderna mellan systemen inte bli speciellt stora, särskilt om staten väljer att begränsa tillstånden till ungefär det antalet programtjänster som rent faktiskt ryms inom det givna sändningsutrymme.

Som framgått tidigare kan emellertid modellen med en multiplexoperatör även utformas enligt det alternativet att statens inflytande över vilken typ av program som skall få sändas i marknätet inskränks på så sätt att det genom villkor vid tillståndsgivningen till operatörsföretaget fastställs ramar för vilket innehåll av program och med dem sammanhängande tjänster operatörens sändningsutrymme får rymma.

Oberoende av om den externa aktören är SMS-operatör eller multiplexoperatör kan staten ges insyn i och utöva tillsyn över den kommersielle operatörens verksamhet. Är verksamheten tillståndspliktig ges utrymme för detaljstyrning genom särskilda tillståndsvillkor angående t.ex. vilka principer operatörsföretaget skall tillämpa i förhållande till såväl hushåll som programföretag. Men också om verksamheten är tillståndsfri kan staten genom särskild reglering utöva tillsyn och få insyn i verksamheten, om än inte av lika långtgående slag.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns flera för- och nackdelar förbundna med såväl ett system där den externa aktören är SMS-operatör som en modell där denne själv förfogar över en multiplex.

Ur konkurrenshänsyn är SMS-operatörskapet att föredra, eftersom det är endast i denna modell som det i nuläget bedöms finnas utrymme för flera operatörer. Konkurrens leder i allmänhet till större mångfald och lägre priser. Emellertid kan förekomsten av flera operatörer också, som beskrivits ovan, försvåra för hushållen att välja utbud och medföra fördyringar genom att man måste betala mer än en gång för samma programtjänster. Risken finns även att s.k. nischkanaler marginaliseras i operatörernas paketerbudanden och får svårt att nå tillräckligt kundunderlag. Det bör också framhållas att även en ensam multiplexoperatörs verksamhet kommer

att vara konkurrensutsatt, nämligen från operatörer med satellit- och kabelöverföring.

Ser man till behovet av statlig kontroll över programutbudet samt tillsyn över och insyn i operatörens verksamhet framstår skillnaderna mellan de båda modellerna inte som särskilt framträdande. Med en SMS-operatör får dock staten en mer direkt styrning över det totala programutbudet i marknätet genom att sändningstillstånden meddelas programföretagen. Systemet med en multiplexoperatör kan dock utformas på ett sätt som gör skillnaderna tämligen små i praktiken.

Att programföretagen tilldelas egna bestämda sändningsutrymmen kan sägas stå i strid med själva syftet bakom Digital-TV-kommitténs förslag om ett fristående operatörsföretag. Tanken med ett sådant system är att effektivisera kapacitetsutnyttjandet i marknätet genom att en extern operatör ges möjlighet att anpassa sändningarna efter tillgängligt utrymme från tid till annan. Det förutsätter att det är operatören som tilldelas sändningsutrymme och ges betydande frihet att bestämma programutbudet utifrån ledig sändningskapacitet.

När det gäller standardiseringsfrågor, och då närmast frågan att säkra konsumenternas valfrihet och tillgänglighet till TV-tjänsterna, finns det klara fördelar med ett begränsat antal operatörer och i än större utsträckning om denne är ensam. Nackdelarna med flera konkurrerande operatörer skall dock inte överdrivas. Även med en ensam multiplexoperatör finns dessutom ett behov av att lösa vissa standardiseringsfrågor, gemensamma för operatörens utbud och fri-TV-sändningarna. Oberoende av operatörskapets utformning kan tekniska samordningsproblem lösas eller minimeras genom att ansvaret för dessa frågor överläts på en särskild teknisk operatör, på sätt som skisserats ovan.

Valet av operatörskap kan även ha inverkan på utbyggnaden av det digitala marknätet. Sålunda kan det för en multiplexoperatör finnas kommersiella intressen av att medverka till finansieringen av investeringar som krävs för att åstadkomma en högre täckningsgrad beträffande frekvenskanaler som används för betal-TV. Någon motsvarande investeringsvilja kan inte påräknas om modellen med flera SMS-operatörer väljs.

Vid en sammanvägning av de olika hänsyn och intressen som sålunda gör sig gällande anser utredningen att de fördelar som är förbundna med en extern aktör som multiplexoperatör väger tyngst. Vi anser att modellen med en multiplexoperatör kommer att leda

till det mest effektiva och ändamålsenliga utnyttjandet av marknätet till fördel för konsumenterna. Det ger utrymme för största möjliga flexibilitet i programutbudet. Konsumenterna riskerar inte att behöva hamna i en valsituation där man tvingas betala flera gånger för samma tjänster. Erfarenheterna hittills inom det digitala marknätet har inte påvisat några påtagliga nackdelar för konsumenterna med en ensam operatör. Till frågan hur konsumenternas intresse av ett varierande alternativt utbud av programpaket kan tillgodoses återkommer vi i avsnittet om tillståndsfrågor. Enligt utredningens bedömning kan de konkurrensfördelar som utgör det främsta argumentet för att välja ett system med flera SMS-operatörer i stora delar förväntas vinnas redan genom konkurrensen mellan å ena sidan marknätet och å andra sidan kabel- och satellitnäten.

Väljs alternativet med multiplexoperatör ges också bättre förutsättningar för nätoperatören och den kommersielle operatören att ta ett gemensamt ansvar för nödvändiga investeringar i nätet (vi återkommer längre fram till frågan om lämpligheten av gemensamma ägarintressen mellan olika aktörer i marknätet). Att det – i vart fall inledningsvis – endast kommer att finnas en operatör i marknätet gör det dessutom lättare att samordna tekniska frågor inom marknätet i dess helhet.

Utredningen förordar alltså att systemet med en multiplexoperatör väljs. Även om detta alternativ åtminstone till en början ger en multiplexoperatör monopolställning i marknätet är systemet enligt utredningen förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen. Grundlagen föreskriver inte någon etableringsfrihet gällande rätten att sända TV-program på annat sätt än genom tråd (se 3 kap. 2 § första stycket YGL). Detsamma anser vi måste gälla tillstånd att bedriva verksamhet som multiplexoperatör. Inte heller anser vi att denna modell strider mot EG-rätten. Skälen för detta redovisas i avsnitt 6.2.4.

Vi återkommer längre fram till frågan om det vid sidan av en multiplexoperatör bör finnas en särskild teknisk operatör. Innan dess skall vi något närmare utveckla vår syn på en multiplexoperatörs funktion och roll, hur denne bör utses samt hur tillståndet till denne bör utformas. Också frågor rörande operatörens ägarstruktur, operatörens förhållanden till andra aktörer på TV-marknaden och byte av operatör kommer att beröras.

Närmare om operatörsföretaget och dess verksamhet

Vårt förslag: I princip samtliga betal-TV-tjänster skall vara hänvisade till det sändningsutrymme som upplåtits åt ett operatörsföretag. Det skall krävas tillstånd enligt radio- och TV-lagen att bedriva verksamhet som operatörsföretag. Antalet tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag får begränsas för att garantera en ändamålsenlig användning av sändningsutrymmet. Operatörsföretaget skall vara skyldigt att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet.

Enligt vårt förslag skall multiplexoperatören, dvs. operatörsföretaget, förfoga över ett visst sändningsutrymme och bestämma vilka programtjänster som skall distribueras inom detta utrymme. Operatörsföretaget kommer att fungera som en länk mellan programföretag och TV-konsumenterna. Operatören kommer att sammanföra programtjänster i olika paket samt marknadsföra och sälja utbudet till konsumenterna. Eftersom utredningen, som vi återkommer till längre fram, anser att sändningsverksamheten skall särskiljas från den infrastrukturella överföringen måste operatören upphandla nödvändig nätkapacitet externt.

Det finns i detta sammanhang anledning att ta upp frågan om samtliga betal-TV-tjänster skall omfattas av operatörsföretagets verksamhet eller om det bör vara möjligt för ett programföretag med eget sändningsutrymme att sända betal-TV. Det senare kan aktualiseras antingen på så sätt att ett programföretag som sänder fri-TV även vill sända en programtjänst – t.ex. en film- eller sportkanal – som betal-TV eller genom att ett programföretag vill sända enbart betal-TV utanför operatörsföretagets utbud.

Enligt utredningen talar flera skäl för att betal-TV skall vara förbehållen operatörsföretagets verksamhet. Ett sådant är effektivitetshänsyn. Som utvecklats ovan är ett av de viktigaste ändamålen med att tilldela ett operatörsföretag och inte programföretag eget sändningsutrymme att optimera frekvensanvändningen. Det åstadkoms genom att operatörsföretaget på ett öppet och flexibelt sätt kan fördela det tilldelade sändningsutrymmet mellan programtjänster som ingår i dennes utbud. Att tilldela programföretag egna sändningsutrymmen för betal-TV skulle stå i strid med själva tanken bakom att införa ett operatörsföretag i marknätet av modellen multiplexoperatör.

Ett annat argument som talar i samma riktning är att det med flera självständiga betal-TV-sändande tillståndshavare uppkommer behov av samordning av såväl system för villkorad tillgång som administration av kundtjänster osv. Vi har tidigare framhållit vikten av att sändningar i marknätet får en i tekniskt hänseende kundvänlig utformning. Det är för marknätets konkurrenskraft i förhållande till satellit- och kabelsändningar, som kan erbjuda ett större programutbud, av stor betydelse att konsumenterna endast behöver nyttja ett programkort, faktureras på ett enkelt och överskådligt sätt, har en leverantör/operatör att vända sig till i kundfrågor osv. Att låta ett större antal programföretag på egen hand erbjuda betal-TV skulle närmast kräva att det inrättas även en gemensam SMS-operatör för samtliga betal-TV-tjänster. Vi har tidigare avfärdat en sådan lösning.

Ytterligare ett skäl är rättvisehänsyn. Programföretagen bör behandlas så lika som möjligt. Utredningen har svårt att finna godtagbara skäl för att generellt särbehandla en betal-TV-tjänst framför en annan. Med en sådan ordning skulle svåra urvalsförfaranden och gränsdragningsproblem kunna uppstå.

En situation där det, trots vad som nu anförts mot att låta ett programföretag sända betal-TV utanför operatörsföretagets utbud, skulle kunna finnas särskilda skäl att särbehandla en betal-TV-tjänst är dock när regionala programtjänsters intressen av distribution inte i tillräcklig mån kan tillgodoses inom ramen för operatörsföretagets verksamhet. Det finns ett allmänintresse av att regionala programtjänster får utrymme i marknätet. Dessa programtjänster är sådana att de typiskt sett av mediepolitiska skäl kan ges ett fri-TV-utrymme och därmed säkras en distributionsmöjlighet. Kan verksamheten inte finansieras utan distributionsintäkter hänvisas de dock enligt vad ovan sagts till betal-TV-utrymmet och operatörsföretagets verksamhet. Det kan därvid föreligga en risk att operatören efter kommersiella överväganden väljer att inte ta med en sådan tjänst i utbudet eller paketera den på ett oförmånligt sätt. Situationen bör visserligen först och främst kunna lösas i urvalsförfarandet av ett operatörsföretag där hänsyn tas till åtaganden att distribuera regionala tjänster samt genom att operatören föreskrivs villkor om att distribuera ett visst utbud. För det fall tillståndsmyndigheten bedömer att detta i det enskilda fallet inte är en tillräcklig garanti för en regional programtjänsts verksamhet bör det dock finnas ett visst utrymme för att en programtjänst skall kunna ges tillstånd att sända betal-TV utan att omfattas av operatörs-

företagets utbud. Vi återkommer till detta i avsnittet om tillstånd till programföretag (avsnitt 6.3.2.4).

Sammanfattningsvis anser alltså utredningen att i princip samtliga betal-TV-tjänster för att nå ut med sina sändningar skall vara hänvisade till att träffa avtal med ett operatörsföretag. En möjlighet bör dock finnas att under särskilda förhållanden göra avsteg från denna regel.

Förhållandet mellan operatörsföretaget och de programföretag som skall ingå i dennes utbud kommer, som framgått, att grundas på avtal om villkoren för samarbetet. Vår utgångspunkt är att det bör stå parterna fritt att avtala om de villkor man önskar ha i avtalet, och att detta alltså inte bör bli föremål för reglering i lag. Med endast en kommersiell operatör i det digitala marknätet kan det visserligen finnas en risk för att monopolställningen utnyttjas för att gynna vissa programföretag till nackdel för andra. Den konkurrens om TV-konsumenterna som finns mellan mark-, kabel- och satellitnäten gör dock att det enligt vår bedömning i realiteten kommer att finnas endast ett litet, om något, utrymme för ett operatörsföretag att missbruka sin ställning på detta sätt, om denne vill vara konkurrenskraftig och kunna växa. Trots det anser vi att en särskild bestämmelse bör införas i radio- och TV-lagen om att ett operatörsföretag skall tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet. Skyldigheten bör avse såväl den situationen att det finns ett avtal om distribution mellan operatörsföretaget och programföretaget som den att det förhandlas om en sådan distribution.

Operatörsföretaget skall ha friheten att, med de begränsningar som föreskrivs genom radio- och TV-lagen och tillståndsvillkor, utifrån kommersiella överväganden ensam bestämma över sitt utbud. En skyldighet för operatörsföretaget att behandla programföretagen på ett icke-diskriminerande sätt och att verka för en fri och sund konkurrens mellan dem innebär därvid inte att programföretagen behöver erbjudas likadana avtalsvillkor. Olika programtjänsters popularitet och attraktionskraft hos TV-konsumenterna kan variera. Detta kan leda till att regleringen av ersättning mellan operatörsföretag och programföretag för distributionen kan variera, liksom avtalsvillkoren i övrigt, utan att operatörsföretaget för den skull behöver ha missbrukat sin ställning. Givetvis måste operatören vara beredd att redogöra för sina skäl till en olikbehandling av programföretag. Att avgöra om ett programföretag gynnas eller missgynnas av operatörsföretaget i förhållande till andra programföretag utan att det finns en godtagbar grund för det blir ytterst en uppgift för

tillsynsverksamheten på området. Grundläggande för bedömningen är att operatören inte får behandla likartade fall olika, om detta inte är objektivt sett försvarbart. Vi återkommer till frågan i författningss kommentaren. Vi återkommer i nästa avsnitt till frågan om vertikal integration mellan operatörsföretag och programföretag.

Vilken längd samarbetet mellan operatörsföretaget och programföretagen bör ha är inte givet. Inget bör hindra att det mellan operatörsföretaget och ett programföretag kan gälla en avtalstid som är kortare än operatörsföretagets tillståndstid och att operatörsföretaget under operatörskapets tillståndslängd kan byta ut programtjänster. Tvärtom kan det finnas starka skäl för en operatör att på sådant sätt tidsbegränsa t.ex. introduktionen av nya kanaler i utbudet, för att bedöma de kommersiella förutsättningarna för ett längre avtalsförhållande. Ytterst blir detta en förhandlingsfråga för parterna. Som vi återkommer till i avsnitt 6.3.2.4 kan det även förekomma att avtalstiden bestäms längre än motsvarande tiden för ett programföretags tillstånd att sända i marknätet.

Också mellan operatörsföretaget och TV-konsumenterna kommer det att råda ett avtalsförhållande. Operatörsföretaget kommer att marknadsföra och erbjuda hushållen olika programpaket. Liksom i dag kommer abonnemangen, tillsammans med lämplig teknisk utrustning, med största sannolikhet att förmedlas av detaljhandeln på uppdrag av operatörsföretaget. Operatören kommer att ansvara för kryptering, teknisk support och ha ett administrativt system för kundhanteringen. Faktureringen av kunderna kommer att göras av operatörsföretaget. Det bör framhållas att den föreslagna bestämmelsen om skyldighet för operatörsföretaget att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet är tillämplig även på operatörsföretagets relation med konsumenterna.

Här bör vidare nämnas att i promemorian *Abonnentinflytande i kabel-TV-nät* (Ds 2001:52) diskuteras frågan om ett stärkt abonnentinflytande för kabelanslutna hushåll. Promemorian har hittills inte lett till lagstiftning. Utredningen anser det befogat att ifrågasätta om inte konsumenternas ställning gentemot operatören bör stärkas när det gäller den paketering operatören gör av programtjänster. Enligt utredningens mening bör dock frågan om ett ökat abonnentinflytande behandlas i ett sammanhang för samtliga plattformar. Mot bakgrund härav ser vi inte anledning att nu överväga att införa regler om detta enbart för ett operatörsföretag i marknätet. Vid prövning av tillstånd till operatörsföretag kan dock beaktas på vilket sätt som en sökande tänker paketera utbudet, t.ex. om sökanden

åtager sig att erbjuda ett basutbud som konsumenterna helt eller delvis själva kan sätta samman.

Enligt nu gällande regler krävs det för sändning av TV-verksamhet tillstånd dels enligt radio- och TV-lagen, dels enligt lagen om elektronisk kommunikation. Tillstånd enligt radio- och TV-lagen avser rätten att sända TV-program och meddelas i dag till programföretag. Tillstånd enligt lagen om elektronisk kommunikation avser rätten att använda viss radiosändare och meddelas nätoperatören. Enligt 3 kap. 10 § LEK får ett tillstånd att använda sändare för digital utsändning av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL förenas med rätt att använda radiosändaren för sändning av tjänster som inte utgör program enligt radio- och TV-lagen motsvarande högst tjugo procent av den digitala kapaciteten i frekvensutrymmet, förutsatt att villkor enligt 3 kap. 2 § 8 RTVL inte uppställts för motsvarande sändningstillstånd och det inte inverkar menligt på konkurrensen. Det kan vara fråga om t.ex. sådana interaktiva tillämpningar som ligger utanför radio- och TV-lagens tillämpningsområde. I sådant fall berörs ett tillstånd till ett operatörsföretag inte av dessa. Det bör dock anmärkas att utredningen i kommande betänkande har att överväga behovet av särskilda regler för interaktiva tjänster som ingår i digitala radio- och TV-sändningar (se Dir. 2003:30).

Vårt förslag till kommersiellt operatörskap i marknätet innebär att operatörsföretaget skall vara föremål för ett tillståndsförfarande enligt radio- och TV-lagen när det gäller rätten att bedriva sändningsverksamhet på ett visst frekvensutrymme. Detta är en helt ny ordning jämfört med den som gäller i dag. Utredningen föreslår att det i lagen tas in en bestämmelse om att antalet tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag får begränsas om det är nödvändigt för att garantera en ändamålsenlig användning av sändningsutrymme.

Radio- och TV-lagen saknar bestämmelser angående grunderna för regeringens prövning av tillstånd till programföretag. Av 3 kap. 2 § andra stycket YGL följer emellertid att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Det anges i motiven till radio- och TV-lagen att de bedömningar som regeringen gör är av sådan natur att de knappast kan exakt beskrivas i lagtext, utan sådana som regeringen i politisk ordning ansvarar för inför riksdagen (se prop. 1995/96:160 s. 90). Prövningen är vidare nära

förbunden med frågan om vilka villkor som kan uppställas för ett tillstånd.

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om tillståndsgivningen för marksänd digital-TV bör delegeras till en myndighet. Som vi närmare kommer att utveckla längre fram (avsnitt 6.3.3) anser vi att så skall ske beträffande tillstånden till operatörsföretag och andra programföretag än de allmänna public service-företagen. Vi föreslår att tillståndsgivningen delegeras till Radio- och TV-verket. Med en sådan ordning finns det enligt vår bedömning ett behov av att i lag närmare specificera de sakliga grunderna för hur sändningstillstånden skall fördelas jämfört med om regeringen är tillståndsmyndighet.

Våra överväganden beträffande grunderna för tillståndsgivning till programföretag – såväl de som kan ingå i operatörsföretagets utbud som de som skall sända enbart med egna sändningstillstånd – redovisas närmare längre fram liksom de villkor som vi anser att ett sändningstillstånd bör få förenas med. I det följande begränsar vi oss därför till utformningen av regleringen för hur ett operatörsföretag skall utses. Innan dess skall vi dock först särskilt belysa frågan om det finns behov av att ställa särskilda krav på operatörsföretagets ägarförhållanden.

Krav på ägarstruktur m.m.

Utredningens bedömning: Det är inte lämpligt med en ägargemenskap mellan å ena sidan ett operatörsföretag och å andra sidan ett programföretag, en nätoperatör eller en SMS-operatör på annan distributionsplattform. Vid tillståndsgivning bör vidare beaktas det allmänna mediepolitiska målet att stödja mångfald i ägande på massmediemarknaden.

TV-verksamhet i det digitala marknätet förutsätter en samverkan mellan olika aktörer. Operatörsföretag, programföretag och nätoperatör har olika funktioner och roller i den distribution av program och andra tjänster som sker till TV-konsumenterna.

Tendensen på massmediemarknaden är att ägar- och maktkoncentrationerna ökar. Riksdagen har som mål för mediepolitiken angett att politiken skall stödja yttrandefrihet, mångfald och massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att den skall motverka skadliga inslag i massmedierna (prop. 2000/01:1, utg.omr. 17, bet. 2000/01:KrU1, rskr. 2000/01:59). I detta sammanhang är uppgiften

att stödja yttrandefriheten och mångfalden av särskilt intresse. Yttrandefriheten säkerställs genom grundlagarna. Uppgiften att värna mångfalden avser såväl utbud som ägande. En mångfald i ägandet gynnar opinionsbildningen, kunskapsspridningen och debatten i samhället.

Det är utredningens mening att en prövning av en ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag bör ske utifrån en helhetsbedömning där det bör läggas vikt vid bl.a. det mediepolitiska målet att främja mångfald i ägandet på massmediemarknaden. Ett urvalskriterium bör därför vara sökandens oberoende i förhållande till annan som bedriver verksamhet inom press, radio och TV. Sökandens koppling till andra aktörer på TV-marknaden kan ge upphov till speciella konkurrensproblem. Det är därvid främst förhållandet mellan operatörsföretaget och andra aktörer i det digitala marknätet som påkallar uppmärksamhet. Också ägargemenskap mellan ett operatörsföretag och konkurrerande operatörer på andra plattformar är emellertid av intresse.

På den svenska TV-marknaden finns det ett antal större aktörer/affärsintressen. En del av dessa har koncentrerat sig på ett produktionsled medan andra har intressen i flera led, s.k. vertikal integration. Sådan integration kan även uppstå mellan olika aktörer, som genom samarbetsavtal begränsar konkurrensen.

På uppdrag av regeringen har Konkurrensverket studerat konkurrensen och samarbetet inom TV-området. I rapporten *Konkurrens och samarbete inom media*, från november 2003, konstaterar verket att med undantag av framförallt staten och Modern Times Group AB:s (MTG) sfär är vertikal integration inom TV-verksamheten generellt sett begränsad (s. 162).

I det digitala marknätet finns i dag en vertikal integration mellan den statligt ägda nätoperatören Teracom AB (Teracom) och den kommersiella operatören Boxer. Sålunda ägs Boxer till 70 procent av Teracom och till 30 procent av SMI Media Invest AB. Tidigare bedrevs verksamheten i Boxer i Teracoms två dotterbolag Boxer och Senda i Sverige AB (Senda). Under en fas när det digitala marknätet startades upp gick TV4 AB (TV4) in som delägare i Senda. Efter starka protester från andra aktörer sålde emellertid TV4 sina aktier i Senda. Därefter har det inte förekommit någon integration mellan den kommersiella operatören i det digitala marknätet och programföretag som sänder i marknätet.

Ser man på satellitsidan är en av de två stora kommersiella operatörerna, Viasat AB (Viasat), som fungerar som marknadsbolag och

distribuerar abonnemang, vertikalt integrerad genom sitt moderbolag MTG med programföretag som finns representerade i Viasats utbud. MTG har för övrigt även intressen i kabelplattformen genom att företaget ingår i samma intressesfär som telekommunikationsföretaget Tele2 AB, som är ägare i Kabelvision AB. Den andra dominerande operatören på den svenska satellitmarknaden är Canal Digital Sverige AB (Canal Digital). Företagets moderbolag Telenor AS äger de satelliter som distribuerar en del av Canal Digitals programtjänster. Både Viasat och Canal Digital erbjuder hushållen ett brett utbud av programtjänster. Det finns dock vissa programtjänster som respektive operatör av strategiska skäl är ensam om att erbjuda. Således ingår endast i Viasats utbud vissa programtjänster som produceras av företag som ingår i MTG:s egna sfär, t.ex. tjänsten TV3. På motsvarande sätt är Canal Digital ensam om att i satellitnätet sända programtjänster från Canal+ Television AB, som tidigare ingick i samma affärsintresse som Canal Digital.

Frågan om det finns behov av att ställa särskilda krav på operatörsföretagets ägarförhållanden och vilka dessa krav i sådant fall skall vara bör bedömas utifrån hur en ägarstrukturell integration kan tänkas påverka konkurrensen och konsumenternas valfrihet.

Erfarenheterna från satellitområdet visar att ägargemenskap mellan en operatör och ett programföretag kan leda till begränsad valfrihet för konsumenterna. Även om detta kan mötas med bestämmelser om att ett operatörsföretag skall behandla programföretag på lika villkor är det svårt att genom sådan reglering helt undanröja de negativa verkningar som gemensamma ägarintressen kan föra med sig. Det finns alltid en beaktansvärd risk för att programtjänster inom den egna ägarsfären gynnas i fråga om paketering, prissättning osv. Enligt utredningen finns det därför skäl att vara försiktig med att acceptera att operatörsföretaget och programföretagen är vertikalt integrerade genom samma aktör/affärsintresse.

Det är enligt vår bedömning inte heller lämpligt med en vertikal integration mellan operatörsföretaget och en nätoperatör. Ett skäl till det är att det vid en sådan integration är svårt att skapa garantier för en rättvis prissättning av nätkapaciteten. Priset för överföringen kommer ytterst att få betalas av programföretagen och hushållen. Vid starka gemensamma ägarintressen mellan operatören och nätoperatören kan man inte bortse från risken att "koncernens" vinstintresse gynnas genom att priset hålls uppe på en hög nivå. Än tydligare blir risken för negativa verkningar av en sådan ägargemenskap om, vilket vi återkommer till, man bör eftersträva konkurrens

på överföringssidan, på så sätt att operatörsföretaget fritt skall kunna välja nätoperatör.

Också en horisontell ägarintegration mellan ett operatörsföretag i det digitala marknätet och en SMS-operatör på en annan plattform förefaller olämplig, med hänsyn till den ställning som operatörsföretaget får i marknätet. Det skulle motverka en fri och oberoende konkurrens mellan plattformarna, vilket är av stor vikt för att stärka yttrandefriheten och mångfalden i utbudet till nytta för konsumenterna och samhället i stort.

De oönskade konsekvenser som maktkoncentration för med sig motverkas i allmänhet genom den konkurrensrättsliga lagstiftningen. Emellertid råder det delade meningar om huruvida den generella konkurrensrättsliga regleringen, om bl.a. företagsförvärv samt förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning, är tillämplig på det grundlagsskyddade massmedieområdet. Det saknas klarläggande rättspraxis på området.

Mediekoncentrationskommittén ger i sitt betänkande *Yttrandefriheten och konkurrensen* (SOU 1999:30) en beskrivning av motivuttalanden, olika uppfattningar och tidigare ställningstaganden i frågan (s. 203 ff). Kommittén uttalar att det inte kan uteslutas att konkurrenslagstiftningen saknar tillämplighet på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden men att frågan är svårbedömd och lämnar utrymme för olika tolkningar (a. bet. s. 216). Kommittén lade fram förslag på lagstiftningsåtgärder på området. Förslagen har ännu inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Konkurrensverket representerar uppfattningen att den konkurrensrättsliga lagstiftningen är generellt tillämplig på medieområdet och har uttalat att grundlagarna inte utgör hinder mot en tillämpning av den konkurrensrättsliga lagstiftningen när en sådan tillämpning står i överensstämmelse med grundlagarnas syfte och ändamål och de rättigheter som tillförsäkras genom rättigheterna inte blir illusoriska (se bl.a. ovan nämnda rapport *Konkurrens och samarbete inom media* s. 204 ff.).

Enligt 3 kap. 2 § YGL får rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor att sända. Vid regleringen skall enligt 3 kap. 3 § YGL vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra – femte styckena och 13 § RF beaktas. Regleringen kan gälla dels urvalsförfarandet vid tillståndsprövningen, dels villkor för sändningsrätten. Med stöd av detta föreskrivs i 3 kap. 4 § RTVL att villkor för sändningstillstånd

får innebära att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som erhåller tillstånd inte får förändras mer än i begränsad omfattning. Oberoende av om det, när frågan ställs på sin spets, konstateras att den generella konkurrensrättsliga regleringen är eller inte är tillämplig på medieområdet, finns det enligt utredningen ett klart behov av motsvarande reglering av operatörsföretagets ägarstruktur. Vi återkommer till detta längre fram.

Hur operatörsföretaget skall utses m.m.

Vårt förslag: Regeringen skall besluta om vilka områden och vilket sändningsutrymme som skall upplåtas för digitala TV-sändningar och hur detta utrymme skall fördelas mellan fri-TV- och betal-TV.

Den som kan antas sakna finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva verksamheten varaktigt och med god kapacitet och kvalitet skall inte kunna komma i fråga för ett tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag. Tillstånd skall inte heller meddelas den som genom ägande eller på annat sätt ensam eller tillsammans med annan som bedriver verksamhet rörande produktion eller distribution av TV-program kan utöva ett bestämmande inflytande över annan som bedriver sådan verksamhet, eller som på motsvarande sätt står under inflytande av annan som bedriver sådan verksamhet.

Bedömningsgrunderna för hur ett operatörsföretag utses skall anges i radio- och TV-lagen. Störst betydelse skall fästas vid sakliga grunder såsom vilka programtjänster sökanden har för avsikt att distribuera till TV-konsumenterna, vilken täckningsgraden skall vara, den tekniska kapacitet och kvalitet med vilken sökanden avser att bedriva verksamheten och sökandens oberoende i förhållande till andra aktörer på medieområdet.

Ett anbudsförfarande föreslås ingå som ett led i tillståndsprövningen. Det pris en sökande är villig att betala för tillståndet skall ges utslagsgivande betydelse vid valet mellan sökande som är likvärdiga utifrån sakliga grunder. Den som erhåller tillståndet skall erlägga betalning för tillståndet i enlighet med det bud som denne lämnat.

Radio- och TV-verket skall få ta ut en handläggningsavgift av den som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag.

Då frekvensutrymmet är en begränsad resurs och frågan om vilka områden och vilket sändningsutrymme som bör upplåtas för digitala TV-sändningar innebär övergripande massmediepolitiska bedömningar anser vi att regeringen bör besluta om detta och hur utrymmet skall fördelas mellan fri-TV och betal-TV. Vi föreslår att en bestämmelse om detta införs i radio- och TV-lagen. Som framhållits ovan är det viktigt att fördelningen av sändningsutrymme mellan fri-TV och betal-TV bestäms med hänsyn till de kommersiella förutsättningarna att bedriva verksamhet som operatör i marknätet.

Prövningen av om och till vem ett tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag skall meddelas rör ytterst intresset att säkra att det begränsade frekvensutrymmet i marknätet används på ett sätt som leder till största möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald. Ett anbudsförfarande där det pris sökanden är villig att betala för tillståndet ges avgörande betydelse för tillståndsprövningen är mot den bakgrunden inte lämpligt. I stället bör det vid tillståndsprövningen fästas störst vikt vid sakliga grunder, såsom vilka programtjänster sökanden har för avsikt att distribuera till TV-konsumenterna, sändningarnas tillgänglighet för funktionshindrade, vilken täckningsgraden skall vara, den tekniska kapacitet och kvalitet med vilken sökanden avser att bedriva verksamheten och sökandens oberoende i förhållande till andra aktörer på medieområdet. Vi återkommer till detta i författningskommentaren.

Enligt utredningens mening bör en sökande som inte uppfyller vissa grundläggande krav på ett operatörsföretag inte kunna komma i fråga för ett tillstånd. Tillstånd bör sålunda inte få meddelas den som kan antas sakna finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva verksamheten varaktigt och med god kapacitet och kvalitet. Inte heller bör tillstånd få meddelas den som genom ägande eller på annat sätt ensam eller tillsammans med annan som bedriver verksamhet rörande produktion eller distribution av TV-program kan utöva ett bestämmande inflytande över annan som bedriver sådan verksamhet, eller som på motsvarande sätt står under inflytande av annan som bedriver sådan verksamhet.

Även om det sålunda är andra faktorer än det pris som sökanden kan vara villig att betala för ett tillstånd som skall tillmätas störst betydelse vid valet av operatörsföretag finns det enligt utredningen skäl att diskutera frågan om ett anbudsförfarande ändå bör ingå som ett led i bedömningen. Att operatörsföretaget får en ensamrätt att inom ett visst utrymme distribuera betal-TV i det digitala marknätet talar för att tillståndsprövningen tillåts att innefatta ett

anbudsförfarande. Ensamrätten får antas ge goda intäktsmöjligheter och kan därför sägas ha ett ekonomiskt värde. Det framstår som rimligt att en del av detta värde återförs till staten. Ett anbudsförfarande ger en marknadsmässig information om hur ensamrätten värderas.

Mot ett anbudsförfarande talar att någon motsvarande kostnad inte finns på kabel- och satellitområdena. En sådan kostnad för en operatör i marknätet skulle således kunna försätta denne i ett konkurrensmässigt sämre läge. Marknätet har genom det begränsade frekvensutrymmet och högre distributionskostnader redan en särställning i förhållande till andra plattformar. Å andra sidan bör sökanden genom noggranna affärsmässiga överväganden kunna undvika att priset sätts högre än vad verksamheten kan bära för att upprätthålla konkurrenskraft i förhållande till andra distributionsplattformar.

Enligt utredningen är skälen för att tillåta ett inslag av anbudsförfarande i tillståndsprövningen starkare än motargumenten. Vi föreslår att det skall ske i den ordningen att det pris som en sökande är villig att betala för tillståndet skall ges utslagsgivande betydelse vid valet mellan två eller flera i övrigt likvärdiga sökande. Den utifrån sakliga grunder gjorda bedömningen skall alltså i första hand styra valet. Därigenom sker bedömningen av hur målet om största möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald skall uppfyllas. Endast om flera sökande bedöms som likvärdiga i dessa hänseenden skall det pris som en sökande förklarar sig villig att betala för tillståndet vara utslagsgivande.

Ett anbudsförfarande kan ske på olika sätt. Enligt utredningens mening bör slutna budgivning tillämpas och budet lämnas i samband med att tillståndsansökan lämnas in. Sökanden skall erlagga betalning för tillståndet i enlighet med det bud som lämnats, oberoende av vad andra sökande bjudit och utan hänsyn till om priset tillmätts någon verkan vid tillståndsprövningen. Det skall vara fråga om ett engångsbelopp. Tillståndsmyndigheten bör ges rätt att meddela föreskrifter om betalningsvillkor, säkerhet och dylikt. De medel som flyter in genom anbudsförfarandet skall tillfalla staten, jfr. lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Administrativa kostnader i samband med att ett operatörsföretag utses bör kunna tas ut genom en handläggningsavgift.

Behörighetskrav för ett operatörsföretag samt bedömningsgrunderna för hur ett operatörsföretag utses bör anges i nya bestämmelser i radio- och TV-lagen. Vidare föreslår vi att en bestämmelse

om betalning för operatörstillståndet förs in i lagen liksom en bestämmelse om att Radio- och TV-verket har rätt att ta ut en handläggningsavgift vid ansökningsförfarandet.

Tillståndets innebörd, villkor m.m.

Vårt förslag: Operatörsföretaget skall ha rätt att inom ett angivet sändningsutrymme låta programföretag sända så många samtidiga programtjänster som överföringskapaciteten medger. Det skall vila på operatörsföretaget att självständigt sätta samman utbudet av TV-program och andra tjänster. Operatörsföretaget skall dock endast få upplåta sändningsutrymme till TV-program som erhållit tillstånd att sända betal-TV.

Ett operatörsföretags tillstånd skall kunna förenas med särskilda villkor. Villkoren får avse täckningsgrad, sändningstid, samtidig sändning av visst minsta antal program, sändningarnas tillgänglighet för funktionshindrade, sändningsteknik, samverkan i tekniska frågor med andra tillståndshavare samt att operatörens utbud av TV-program skall ha viss sammansättning. Likaså skall villkor som avser ägarförhållandena och inflytandet i operatörsföretaget samt dess ägande och inflytande i andra aktörer på TV-marknaden kunna meddelas operatörsföretaget.

Av 3 kap. 2 § YGL följer att rätten att sända bl.a. TV-program på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Radio- och TV-lagen innehåller sådana föreskrifter. Vissa bestämmelser gäller för innehållet i alla slags TV-sändningar oavsett distributionssätt medan andra regler gäller endast för sändningar med visst distributionssätt

Sändningar som regeringen meddelar tillstånd till kan förenas med villkor enligt 3 kap. 1–4 §§ RTVL. Uppräkningen är uttömmande. Att meddela villkor för sändningsrätten utöver vad som anges i dessa bestämmelser kan ses som en otillåten yttrandefrihetsinskränkning. Villkoren avser särskilda skyldigheter avseende bl.a. sändningarnas innehåll, sändningarnas omfattning, infrastruktur, sändningsteknik och ägarförhållanden. Beslut om sändningstillstånd får enligt 3 kap. 8 § RTVL endast innehålla villkor som den sökande godtagit. Följs inte villkoren kan sändningstillståndet ytterst återkallas.

Varken i 3 kap. YGL eller i radio- och TV-lagen anges uttryckligen vem som är mottagare av ett sändningstillstånd eller vem som

avses när det i författningstexten används begrepp som ”den som sänder” eller liknande.

Frågan vem som skall anses vara den som sänder ställs på sin spets när det skall avgöras vem som är ansvarig för sändningarna.

En grundläggande princip i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är den om ensamansvar. Ansvar enligt yttrandefrihetsgrundlagen för att bedriva television bärs i stort sett alltid av en utgivare. Enligt 4 kap. 1 § andra stycket YGL skall en utgivare utses av den som bedriver sändningsverksamheten. Enligt motiven till bestämmelsen avses med ”den som bedriver sändningsverksamheten” den som ligger bakom programmet (se prop. 1990/91:64 s. 122). Beträffande TV-sändningar är det följaktligen programföretaget som ytterst bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret såsom ansvarig för att utgivare utses.

I sammanhanget bör nämnas att till programföretagens sändningsverksamhet är även knuten en grundlagsfäst rätt till redaktionellt oberoende. I 3 kap. 4 § YGL anges att det är den som sänder radioprogram som självständigt avgör vad som skall förekomma i programmen. Den redaktionella självständigheten tillkommer således den som är ansvarig för att utgivare utses och avser inte den som medverkar enbart genom att ställa sändningskapacitet till förfogande (se a. prop. s. 117). Rätten enligt bestämmelsen är inte knuten till att det har meddelats sändningstillstånd för verksamheten.

Vem som bär ansvaret enligt radio- och TV-lagen för sändningar anges inte uttryckligen i lagen. Enligt den princip som allmänt anses gälla vilar ansvaret på den tillståndspliktige, när det krävs tillstånd att sända program, och beträffande icke tillståndspliktig verksamhet, på den som faktiskt bedriver verksamheten (se bl.a. prop. 1995/96:160 s. 155 och SOU 1994:105 s. 253). Även enligt denna lag får således enligt nuvarande ordning med begreppet ”den som sänder” förstås ett programföretag. Denna ordning har vi också valt i författningsförslagen i vårt tidigare betänkande *Reklamtid i TV* SOU 2003:62 (jfr. prop. 2003/04:66). Det är även programföretagen som är föremål för tillsynsverksamheten. Ett undantag från detta är de åtgärder som en satellitentreprenör kan bli föremål för med stöd av 10 kap. 12 § RTVL när det sändande programföretaget inte är etablerat i Sverige.

Sammanfattningsvis kan sägas att enligt nuvarande ordning är det programföretaget som vid tillämpningen av yttrandefrihetsgrundlagen och radio- och TV-lagen normalt anses vara den som sänder. I TV-direktivet används också genomgående begreppet

programföretag som benämning på den fysiska eller juridiska person som sänder TV (se bl.a. artikel 2). Enligt direktivets artikel 1 definieras programföretag som den fysiska eller juridiska person som har det redaktionella ansvaret för sammansättningen av TV-program och som sänder ut eller låter sända ut dem genom tredje part.

Att vid fördelning av sändningsfrekvenser tilldela ett operatörsföretag ett visst sändningsutrymme är närmast att se som en ny typ av tillstånd för sändningsverksamhet. Operatören bedriver verksamhet på annat sätt än genom att själv sända TV-program. Verksamheten innefattar upplåtelse av sändningsutrymme till programbolag samt tillhandahållande av TV-program och andra tjänster till allmänheten mot betalning. Införandet av denna form av tillstånd för sändningsverksamhet låter sig enligt vår bedömning göras inom ramen för såväl yttrandefrihetsgrundlagen som TV-direktivet och EG-rätten i övrigt. Med begreppet ”den som sänder” skall i radio- och TV-rättslig mening alltjämt avses ett programföretag. Detsamma gäller lokutionen ”den som bedriver sändningsverksamhet” i 1 kap. 2 § RTVL. Som utredningen konstaterar i samband med diskussionen angående EG-rättsliga aspekter på vårt förslag till operatörsmodell (avsnitt 6.2.4) kommer operatörsföretaget att vara skyldigt att följa svensk lagstiftning oavsett om företaget är etablerat i Sverige eller i något annat land.

Med hänsyn till det ansvar operatören ges att förfoga över en betydande del av ett begränsat frekvensutrymme i marknätet är det enligt vår mening befogat att ställa speciella krav på operatören och dennes verksamhet. Vi föreslår därför att ett tillstånd till ett operatörsföretag skall kunna förenas med särskilda villkor.

Även om operatörsföretaget sätter samman programutbudet är dennes förhållande till innehållet i utbudet snarare av administrativ och teknisk karaktär än redaktionell. Operatören kommer att vara den som i administrativa och tekniska hänseenden bedriver verksamhet avseende betal-TV. Det kommer alltjämt att vara det enskilda programföretaget som ligger bakom produktionen av TV-programmen och därmed vara skyddad av rätten till redaktionellt oberoende. Programföretaget kommer också att ha det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för att utgivare utses. Mot denna bakgrund kan operatören inte anses vara den som i förhållande till innehållet i sändningarna – i yttrandefrihetsgrundlagens och radio- och TV-lagens mening – bedriver TV-verksamhet. Operatören varken kan eller bör ha något

redaktionellt inflytande över innehållet i en sändning inom det sändningsutrymme som operatören förfogar över.

Till följd av detta bör operatören i princip inte heller kunna hållas ansvarig för innehållet. I stället bör ansvaret för innehållet även fortsättningsvis bäras av programföretagen. Förutsatt att deras sändningsverksamhet faller under svensk jurisdiktion har de att följa radio- och TV-lagens generella bestämmelser. Detta utesluter emellertid inte att sanktioner kan aktualiseras även mot ett operatörsföretag, om de program som sänds strider mot operatörens tillståndsvillkor. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.5.

Det framstår som oförenligt med nu nämnda princip för ansvarsfördelningen mellan operatör och programföretag att förena ett tillstånd till ett operatörsföretag med särskilda villkor om sändningarnas innehåll. Bestämmelserna i 3 kap. 1 och 3 §§ samt vissa punkter i 3 kap. 2 § RTVL som rör själva innehållet i sändningarna skall därför inte vara tillämpliga på ett operatörsföretag.

Däremot bör, som vi redogjort för tidigare, det vid tillståndsförfarandet angående utseende av operatörsföretag läggas stor vikt vid det utbud som operatören förklarar sig vilja distribuera. Valet av operatör skall ske utifrån en värdering av bl.a. det tilltänkta utbudet samt sökandens tekniska och finansiella möjligheter att klara distributionen. Ett meddelat sändningstillstånd innebär en rätt att använda ett visst sändningsutrymme för att distribuera utbudet. Det framstår därvid som angeläget, för att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt utnyttjande av sändningsutrymmet, att tillståndet förenas med en motsvarande skyldighet för operatörsföretaget att distribuera ett utbud, som motsvarar vad denne angett under ansökningsförfarandet. Villkoret kan anges som en skyldighet att distribuera programtjänster som – på i villkoren närmare angett sätt – skall vara rikstäckande, regionala eller lokala och som kan tilltala olika åldersgrupper, intressen och smakriktningar.

Då olika programtjänster kräver olika mycket utrymme och den tekniska utvecklingen av sammanföring av programsignalerna kan påverka det antal programtjänster som kan sändas samtidigt i en frekvenskanal är det förenat med stora svårigheter att i ett tillstånd till ett operatörsföretag försöka precisera det exakta antal programtjänster som denne får distribuera. Tillståndet till ett operatörsföretag bör därför inte vara utformat på så sätt att det avser vissa specificerade programtjänster. Det bör i stället utformas som en rätt att inom ett angivet frekvensutrymme sända så många samtidiga programtjänster som överföringskapaciteten medger. En bestämmelse

om vilken rätt tillståndet ger operatören att bedriva verksamhet bör införas i radio- och TV-lagen.

Syftet med den av oss föreslagna tillståndsmodellen är att operatörsföretaget med de förbehåll som nyss nämnts skall ges frihet att självständigt sätta samman utbudet av programtjänster. Som utredningen närmare utvecklar i avsnitt 6.3.2.2 anser vi dock att de programföretag som vill sända betal-TV skall vara föremål för ett särskilt tillståndsförfarande. Mot bakgrund härav bör det uppställas ett krav på att operatörsföretaget endast får upplåta sändningsutrymme åt betal-TV-program som erhållit tillstånd. En bestämmelse om detta bör tas in i lagen.

I likhet med nu gällande regler för programföretagen bör ett tillstånd till ett operatörsföretag vidare kunna förenas med villkor avseende täckningsgrad, sändningstid, samtidig sändning av visst minsta antal program, sändningarnas tillgänglighet för funktionshindrade, sändningsteknik och samverkan i tekniska frågor med andra tillståndshavare.

I samband med våra överväganden kring ägarstruktur och relationen mellan operatörsföretaget och andra aktörer på TV-marknaden konstaterade vi att prövningen av en ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag bör innefatta en bedömning av sökandens koppling till andra aktörer på mediemarknaden. För att säkerställa att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som tilldelas ett operatörstillstånd inte förändras mer än i begränsad omfattning under tillståndstiden bör ett villkor om detta kunna meddelas operatören. Likaså bör det införas möjlighet att meddela operatören villkor som begränsar dennes ägande och inflytande i andra aktörer på TV-marknaden, som leder till att en vertikal integration etableras. Med hänsyn till den grundlagsskyddade rättigheten att sända TV-program genom tråd (3 kap. 1 § första stycket YGL) får begränsningen dock inte avse operatörsföretagets ägande och inflytande i aktörer som bedriver sådan verksamhet. Det bör här framhållas att utredningen finner skäl att ifrågasätta det berättigade i att inte kunna begränsa operatörsföretagets ägande och inflytande i aktörer som bedriver trådsändningar. Utredningen ser sålunda ett behov av att det i annat sammanhang övervägs en ändring av yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om etableringsfrihet för trådsändningar i nu berört hänseende.

Ägar- och maktkoncentration kommer således att beaktas dels vid valet av operatörsföretag, dels när villkor för tillståndet meddelas, dels under löpande tillståndsperiod vid tillsynen av villkoren.

De överväganden som görs i dessa sammanhang kring när det föreligger en olämplig koppling mellan olika aktörer kan vara svåra att göra och det finns en skiljelinje mellan överväganden i urvalsförfarandet och överväganden kring tillståndsvillkor.

Prövningen som sker i urvalsförfarandet bör präglas av ett vidare mediepolitiskt perspektiv än prövningen kring tillståndsvillkor. I det senare hänseendet skall bedömningsgrunderna begränsas till att avse TV-marknaden och aktörerna på denna. Syftet med prövningen är att säkra att det mellan ett operatörsföretag och andra aktörer inte uppstår en sådan koppling att det finns en risk för att operatören särbehandlar programföretag eller nätoperatör på osakliga grunder. Det är inte aktieägandet i sig som är förbjudet utan ett sådant på ägande grundat inflytande som kan bedömas leda till skadliga effekter i operatörsföretagets verksamhet. Ett sådant inflytande kan – beroende på ägarförhållanden i övrigt – finnas redan vid ett mindre aktieinnehav. Inflytandet kan också utövas gemensamt med andra ägare. Utredningen ser det därför inte som lämpligt att ange procentuella nivåer för vilket ägande som är otillåtet. Ett villkor gällande ägarstruktur kan i stället ges en allmän formulering utifrån målet att förhindra en ägar- och maktkoncentration med risk för oönskade effekter på operatörsföretagets verksamhet till skada för programföretag, nätoperatör eller konsumenter. Granskningsnämnden och Radio- och TV-verket har att inom ramen för sin respektive verksamhet bedöma när det föreligger en ägarförändring som medför en sådan risk. Ytterst ankommer det på domstol att göra bedömningen vid överprövning av beslut av verket om ingripande på grund av överträdelse av villkor.

Tidigare har vi berört relationen mellan operatörsföretaget och TV-konsumenterna. Vår uppfattning är att det för närvarande inte är påkallat att föreslå någon särskild reglering i radio- och TV-lagen beträffande avtalsrelationen mellan operatörsföretaget och TV-konsumenterna. Däremot kan det bli aktuellt att i ett tillstånd föra in villkor rörande t.ex. prissättning och paketering, speciellt om operatörsföretaget gjort åtaganden i dessa hänseenden under ansökningsförfarandet.

En del av de tillståndsvillkor som vi föreslår att ett tillstånd till ett operatörsföretag skall kunna förenas med har en motsvarighet i dagens lagstiftning medan andra är nya till sin innebörd. Vissa villkorstyper kommer att vara gemensamma för operatörsföretag och programföretag, andra att vara specifika för operatörsföretag. Lagtekniskt bör enligt utredningens mening den lösningen väljas

att bestämmelserna i radio- och TV-lagen rörande tillståndsvillkor för programföretag och operatörsföretag åtskiljs från varandra. Sålunda bör det i en ny paragraf anges villkor som ett operatörs-tillstånd får förenas med. Därigenom tydliggörs programföretagens och operatörsföretagets olika ansvars- och verksamhetsområden. I sammanhanget bör nämnas att utredningen i senare sammanhang kommer att överväga behovet av en allmän översyn av radio- och TV-lagen, med avseende på bl.a. terminologi och systematik.

Särskilt om tillståndstidens längd

Vårt förslag: Tillståndstidens längd för operatörsföretaget skall vara sex år. Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

Enligt nuvarande bestämmelser i radio- och TV-lagen meddelas tillstånd att sända radio och TV-program för viss tid. Någon exakt tillståndstid anges inte i lagen (3 kap. 7 § första stycket RTVL).

Motsvarande bestämmelser om tillståndstidens längd gällde enligt den tidigare radiolagen (1966:755). I Radiolagsutredningens betänkande *Ny lagstiftning om radio och TV* (SOU 1994:105) föreslogs att en tillståndstid om sex år med rätt till förlängning på visst sätt skulle framgå av lag. Skälet härför angavs av utredningen vara att tillståndstidens längd är en bestämmelse av yttrandefrihetsbegränsande natur och därför bör anges i lag (s. 263). Regeringen förklarade att den delade uppfattningen och i princip anslöt sig till utredningens förslag, men fann mot bakgrund av praktiska synpunkter att det inte var lämpligt att binda upp tillståndstiden enligt radio- och TV-lagen till en viss angiven längd (prop. 1995/96:160 s. 87). De praktiska synpunkter som lyftes fram var bl.a. att det kunde behövas tas en rad politiska beslut under de närmaste åren p.g.a. den tekniska utvecklingen och andra strukturförändringar på radio- och TV-området. Vidare angavs som motiv en eventuellt skiftande utvecklingstakt mellan olika medier liksom mellan nya respektive gamla medieformer.

Utredningen har att ta ställning till tillståndstidens längd för dels operatörsföretag, dels programföretag som sänder TV i det digitala marknätet. Utanför utredningsuppdraget faller frågan om radiosändningar.

Med hänsyn till det uppbyggnadsskede som marknätet befunnit sig i samt i avvaktan på nya regler på området har de tillstånd som hittills meddelats programföretag för digitala TV-sändningar gällt under förhållandevis korta perioder. Tillstånden har gällt perioder om ett till fyra år.

Digital-TV-kommittén har föreslagit att tillståndstiden för de digitala sändningstillstånden i marknätet skall vara tio år (SOU 2001:90 s. 169 f.). Huruvida detta skall framgå direkt av lagen eller tillämpas inom ramen för den nuvarande bestämmelsen framgår inte av kommitténs betänkande. Inte heller har kommittén gjort någon skillnad mellan tillståndstiden för programföretag och en fristående operatör.

Utredningen konstaterar att de skäl som var avgörande för regeringens bedömning i fråga om reglering av tillståndstiden när radio- och TV-lagen infördes inte gör sig lika starkt gällande längre. De då förutsedda teknikförändringarna har blivit en realitet. Ett digitalt marknät har byggts upp och sändningarna har pågått under ett antal år. Regeringen lägger i mars 2004 fram ett förslag inför riksdagen om marknätets utbyggnadsgrad. Framtida politiska ställningstaganden kring en ytterligare utbyggnad liksom en utvecklad teknik för multiplexering kan dock medföra nya förändringar på området. Vidare fortgår konvergensen inom området för elektronisk kommunikation.

Utgångspunkten för utredningens bedömning är att en bestämmelse om tillståndstidens längd är av yttrandefrihetsbegränsande natur och att tillståndstiden därför av rättssäkerhetsskäl bör anges direkt i lagen, om det inte finns starka skäl mot en sådan reglering. Även med beaktande av möjliga framtida förändringar inom området för television ser utredningen inte att det föreligger några sådana starka skäl mot att tillståndstiden nu regleras i lag. Tvärtom framstår det som angeläget att en sådan reglering sker. Utredningens uppfattning är således att bestämmelser om tillståndstid och eventuella möjligheter till förlängning bör framgå direkt av radio- och TV-lagen.

Flera remissinstanser tillstyrkte Digital-TV-kommitténs förslag om tioåriga tillstånd. Teracom, Boxer och Senda angav särskilt att tillståndet för ett operatörsföretag bör gälla under tio års tid. Till frågan om tillståndstidens längd för programföretagen återkommer vi i avsnitt 6.3.2.4. Beträffande tillståndstidens längd för ett operatörsföretag gör utredningen följande överväganden.

Det kommer att vara förenat med betydande investeringar att bedriva verksamhet som operatörsföretag. För att operatören skall få in nödvändigt kapital i verksamheten och kunna generera avkastning framstår det som önskvärt att tillståndstidens längd är lång. En förhållandevis lång tillståndsperiod leder också rent allmänt till stabila förhållanden på marknaden. Sålunda kan operatören då göra en långsiktig planering av verksamheten och vet konsumenterna för en längre period vilket typ av utbud som de kan förvänta sig och vem som är distributör av detta. Även mot bakgrund av att en tillståndsprocess är tids- och arbetskrävande för samtliga inblandade parter bör kortare tillståndsperioder undvikas.

Mot mycket långa tillståndstider talar dock att det från statens sida finns ett intresse av att en omprövning sker med regelbundna intervaller för att utröna vem som är mest lämplig som tillståndshavare. En tillståndshavare som missköter sig men misskötsamheten inte är av den dignitet att återkallelse kan komma i fråga, riskerar då att inte få sitt tillstånd förlängt.

Vid en inte allt för lång tillståndstid finns det vidare bättre möjlighet att anpassa operatörens verksamhet till den utveckling som sker på området. Som exempel på det kan nämnas att det genom utbyggnad av nätet eller annars finns möjlighet att fördela frekvensutrymme till ytterligare ett operatörsföretag, vilket kan motivera omflyttningar av programföretags sändningar mellan olika frekvenskanaler.

Enligt utredningens bedömning leder det anförda till att tillståndstidens längd för operatörsföretaget bör bestämmas till sex år. Med den längden på tillståndet anser utredningen att det är påkallat att det införs en bestämmelse om att tillståndsvillkoren skall kunna meddelas för kortare tid. Någon automatisk rätt till förlängning av tillståndet under vissa förutsättningar bör enligt vår mening inte finnas. I stället bör tillståndet förutsättningslöst omprövas inför en ny tillståndsperiod.

Byte av operatörsföretag

Vårt förslag: Ett operatörsföretag vars verksamhet upphör skall utan dröjsmål föra över registerdata om abonnenter och programkort till den nye tillståndshavaren. Äger den tidigare tillståndshavaren de programkort som abonnenterna innehar skall även på begäran äganderätten till korten föras över. Det operatörsföretag som för

över rättigheterna har rätt till skälig ersättning från den nye operatören.

Ett operatörsföretag skall tillhandahålla Radio- och TV-verket en säkerhetskopia av registerdata om abonnenter och programkort. Verket får utfärda närmare föreskrifter om tillhandahållandet av en sådan säkerhetskopia.

Radio- och TV-verket skall ha rätt att meddela någon ett tillfälligt tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag i avvaktan på att en ny operatör utsetts enligt det normala urvalsförfarandet.

Ett byte av operatörsföretag kan komma att aktualiseras vid tillståndsperiodens slut. Detsamma kan bli fallet om tillståndet återkallas eller operatören av någon annan anledning upphör med verksamheten.

En väsentlig bas för operatörsföretagets verksamhet är de registerdata om abonnenter och kort som operatören låtit upprätta. För att ett byte skall kunna genomföras på ett, inte minst för konsumenterna, så friktionsfritt sätt som möjligt framstår det som angeläget att en ny operatör får tillgång till den förre operatörens register över dessa uppgifter samt möjlighet att använda de programkort som abonnenterna innehar. Den nye operatören sätts givetvis inte i den förre operatörens ställe i den avtalsrelation denne haft med konsumenterna, utan får bygga upp en egen kundrelation. Genom att i rimlig tid inför ett operatörsbyte få kunskap om vilka som haft abonnemang kan övergången dock underlättas genom att de konsumenter som haft ett abonnemang kan erbjudas att övergå till ett nytt. Härigenom bör luckor i distributionen kunna undvikas i största möjliga mån. Huruvida en operatör sedan väljer att använda samma system för villkorad tillgång som den tidigare operatören och de kort som abonnenter redan har tillgång till är en annan fråga, som ytterst kan antas vara beroende av kommersiella överväganden.

Att införa en bestämmelse om en skyldighet att överföra ett register har upphovsrättsliga implikationer. En databas innehållande ett sådant register eller sammanställningen av uppgifterna i den kan ha ett upphovsrättsligt skydd.

För att en databas skall kunna få upphovsrättsligt skydd krävs enligt 1 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (URL) att databasen, i likhet med andra verk som skyddas enligt lagen, har viss verkshöjd. I motiven till lagen anges att verkshöjd förutsätter viss självständighet respektive originalitet (prop. 1996/97:111 s. 17). I vilken utsträckning ett verk kan anses vara så självständigt och originellt som krävs för skydd enligt lagen

varierar beroende på verkets karaktär. Utanför skyddet faller mera mekaniskt eller rutinmässigt gjorda sammanställningar. I praxis, se bl.a. NJA 1995 s. 256, har behandlats i vilka fall en databas kan anses vara strukturerad på ett sätt som innebär att den uppnår verkshöjd. Av avgörandet framgår att kravet inte ställs särskilt högt.

I 49 § URL stadgas att en katalog eller liknande arbete i vilket ett stort antal uppgifter sammanställts inte får eftergöras utan framställarens samtycke. Bestämmelsen ger upphovsrättsligt skydd utan krav på att sammanställningen uppnår verkshöjd. Det är inte uppgifterna i en sammanställning, t.ex. information om abonnenter, utan sammanställningen som sådan som skyddas.

Huruvida en databas som operatörsföretaget upprättar för att hantera abonnemang och kort kommer att uppnå verkshöjd och därmed upphovsrättsligt skydd enligt 1 § URL är inte givet. Som ovan angetts förutsätter ett sådant skydd att databasen kan uppvisa ett visst mått av självständighet och originalitet. Klart är däremot att i vart fall operatörens sammanställning av abonnemang och kort får antas omfattas av det s.k. katalogskyddet i 49 § URL. Vid dessa förhållanden måste det diskuteras hur en bestämmelse om skyldighet att överföra ett register över abonnemang till en ny operatör förhåller sig till de grundlagsfästa reglerna om skydd för egendom som finns i 2 kap. 18 § RF.

I 2 kap. 18 § första stycket RF stadgas att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen är inte begränsad till att avse någon viss typ av egendom (se bl.a. Gustaf Petrén/Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12:e upplaga, Lund, Liber, 2002, s. 85). Sålunda omfattas även immaterialrättsliga rättigheter av bestämmelsen. Det skydd som följer av bestämmelsen gäller för såväl fysiska som juridiska personer (se prop. 1993/94:117 s. 48). Genom regleringen i 2 kap. 22 § första stycket nionde punkten RF likställs utlänning med svensk medborgare.

Vad som kan anses utgöra angelägna allmänna intressen som motiverar ingrepp i egendomsskyddet får avgöras från fall till fall. Innebörden av begreppet "angeläget allmänt intresse" anknyter till vad som gäller om egendomsskyddet i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt lagen (1994:1219) om den europeiska

konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller konventionen som svensk rätt sedan den 1 januari 1995. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen har varje fysisk eller juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen inskränker inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att bl.a. reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Enligt 2 kap. 18 § andra stycket RF är den som tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande berättigad till ersättning för förlusten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Oavsett om ett operatörsföretags databas med register över abonnenter har sådan verkshöjd som krävs för upphovsrätt eller om det föreligger ett katalogskydd för sammanställningen av uppgifterna omfattas rättigheten av 2 kap. 18 § RF. Operatörsföretaget är följaktligen skyddad mot de ingrepp, dvs. expropriation eller annat liknande förfogande, som avses i bestämmelsen. Samma skydd åtnjuter ett operatörsföretag som har förbehållit sig äganderätten till de kort som abonnenterna använder.

Att införa en skyldighet för ett operatörsföretag att föra över sitt register över abonnenter och kort till en ny operatör innebär således ett ingrepp i egendomsskyddet. Likaså innebär en skyldighet för operatören att på begäran av den nye tillståndshavaren föra över sin äganderätten till korten till denne ett sådant ingrepp. Är det abonnenterna som äger korten saknar en sådan skyldighet angående korten dock betydelse i sammanhanget. Frågan vem – operatör eller abonnent – som äger ett kort är beroende av hur avtalsvillkoren mellan parterna har utformats.

Ett tvångsövertagande av register och kort får endast ske om det kan sägas tjäna ett så angeläget intresse att det står i proportion till följderna av ingreppet. I den frågan gör utredningen följande överväganden.

Situationer där ett tvångsövertagande kan bli aktuellt är dels om det inför en ny tillståndsperiod konstateras att en annan aktör än tillståndshavaren på ett bättre sätt kan uppfylla de krav som det allmänna ställer på ett effektivt utnyttjande av frekvensutrymmet för att åstadkomma största möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald, dels om operatörsföretaget under gällande

tillståndsperiod på grund av misskötsamhet eller annan anledning måste överge tillståndet.

Det allmänna intresset av att vid ett byte av operatörsföretag kunna göra bytet så konsumentvänligt som möjligt är enligt utredningens mening påtagligt. En bestämmelse om tvångsövertagande gör det lättare för den nye operatören att komma i gång med sin verksamhet, vilket är av stor betydelse för de hushåll som innehar abonnemang på betal-TV-sändningar i marknätet.

Samtidigt framstår de ekonomiska verkningarna för den operatör som förlorar sitt tillstånd inte alltför stora. Genom att tillståndet för ett operatörsföretags verksamhet upphör kommer denne inte längre att kunna använda databasen med sammanställning av abonnenter och kort för det syfte som den ursprungligen upprättats. Rättighetens värde får därmed anses reducerad när verksamheten upphör och beträffande korten representerar de i sig inte något direkt värde för ett operatörsföretag som upphör med verksamheten.

Mot bakgrund av det anförda gör utredningen bedömningen att det allmänna intresset av att ett operatörsbyte kan göras på ett så friktionsfritt sätt som möjligt måste anses stå i proportion till det ingrepp som sker i det egendomsskydd som tillkommer den operatör som skall föra över register och kort. Detta gäller särskilt om man förenar skyldigheten med rätt till skälig ersättning för de investeringar operatören gjort i den egendom som skall föras över.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att det i en ny bestämmelse i radio- och TV-lagen föreskrivs att ett operatörsföretag vars verksamhet upphör skall utan dröjsmål, mot skälig ersättning för investeringar, föra över registerdata om abonnenter och kort samt – på begäran – eventuell äganderätt till korten till den nye operatören. Radio- och TV-verket bör få i uppgift att meddela närmare föreskrifter om överföring av registerdata och rättigheter.

Den nye operatören skall betala ersättning för registerdata och rättigheter till den som för över dessa. Kan parterna inte träffa en överenskommelse om ersättningens storlek får frågan avgöras av domstol. Överföringen av registerdata och rättigheter skall ske även om ersättningsfrågan inte har fått en lösning.

Ur ett allmänt säkerhets- och beredskapsperspektiv är det vidare önskvärt att en säkerhetskopia av registerdata finns hos Radio- och TV-verket under löpande tillståndsperiod. Det kan inte bortses ifrån att ett operatörsföretags verksamhet kan utsättas för sabotage eller annars drabbas av driftfel. Motivet till ett angrepp kan vara ekonomiskt, politiskt eller militärt. Ett angrepp kan även vara slump-

mässigt och utan egentligt motiv. Oavsett anledningen till det kan en oönskad förändring av mjukvara eller information i operatörsföretagets kunddatabas leda till stora olägenheter. Finns en kopia av registerdata hos verket kan risken för längre distributionsavbrott minskas. Över huvud taget måste det inom samtliga led för produktion och distribution av digital-TV finnas en beredskap för hot av olika slag.

Finns en kopia av registret hos Radio- och TV-verket kan det också säkerställas att den nye operatören får tillgång till registret med information om abonnenter och deras kort även om den som är skyldig att överlämna detta av någon anledning inte medverkar till ett överlämnande. Härigenom kan en smidig övergång mellan operatörerna underlättas.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det anförda att en bestämmelse förs in i radio- och TV-lagen om att ett operatörsföretag skall vara skyldigt att tillhandahålla Radio- och TV-verket en kopia av registerdata om abonnenter och programkort. Det bör ankomma på verket att meddela närmare föreskrifter om bl.a. hur ofta en säkerhetskopia skall lämnas till verket. Uppgifterna i en sådan kopia rör affärshemligheter och kan sekretessbeläggas av verket med stöd av 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100).

Förpliktelsen att lämna en kopia av registerdata till Radio- och TV-verket bör i sig inte ses som ett ingrepp i egendomsskyddet. Ett sådant ingrepp aktualiseras först om operatören inte fullgör sin skyldighet att föra över registerdata när verksamheten övergår till en ny operatör. Genom verkets försorg kan då en säkerhetskopia i stället föras över till den nye operatören. Utredningen gör liksom ovan bedömningen att allmänintresset av en sådan överföring måste anses stå i proportion till det ingrepp det innebär i egendomsskyddet. Även om det är verket som verkställer överföringen av registerdata till en ny operatör bör den som upprättat registret ha rätt till skälig ersättning för överföringen av den nye operatören.

Ett register med information om abonnenter och deras kort som operatörsföretaget upprättar och hanterar innebär en behandling av personuppgifter. Verksamheten i denna del omfattas därför av personuppgiftslagen (1998:204), PUL. Enligt 1 § PUL har lagen till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning som innehåller bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen (2 § PUL). Även en överföring av register till en ny operatör innebär en sådan behandling

av personuppgifter som regleras enligt personuppgiftslagen (se 3 § PUL angående definition av behandling av personuppgifter). Genom att operatören i avtalet med abonnenterna skriver in ett villkor om att abonnenten samtycker till en överföring av registret är behandlingen av uppgifterna tillåten enligt personuppgiftslagen. Även utan sådant avtalsvillkor torde denna behandling, varigenom den operatör som överlämnar registret fullgör en i radio- och TV-lagen angiven skyldighet, vara tillåten enligt 10 § b) PUL.

En operatörs verksamhet kan upphöra mer eller mindre abrupt och innan en ny operatör har utsetts. I syfte att skydda konsumenternas och programföretagens intressen bör en bestämmelse införas som möjliggör att verksamheten kan upprätthållas innan ett nytt operatörsföretag har utsetts. Vi föreslår därför en bestämmelse om att Radio- och TV-verket får meddela någon ett tillfälligt tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag i avvaktan på att en ny operatör utsetts enligt det normala urvalsförfarandet.

Tekniska samordningsfrågor

Vår bedömning: Vi bedömer att det inte behövs någon särskild teknisk operatör med uppgift att ansvara för teknisk samordning i marknätet. I stället anser vi att samordningen av de för fri-TV- och betal-TV-sändningarna gemensamma funktionerna och tjänsterna bör lösas genom överenskommelser mellan parterna i marknätet samt genom tillståndsvillkor.

Inledning

För att säkerställa tillgängligheten, kvaliteten, konkurrenskraften och kostnadseffektiviteten i marknätet finns behov av en samordning av vissa tekniska funktioner och tjänster. I samband med vår beskrivning av olika typer av operatörsföretag (avsnitt 6.2.2) tog vi upp möjligheten att låta en s.k. teknisk operatör verka i marknätet. Den tekniske operatören skulle kunna ansvara för vissa funktioner och tjänster som är gemensamma för det kommersiella operatörsföretaget och fri-TV-sändningarna. Innan vi lämnar vår syn på behovet av en sådan operatör skall vi något närmare belysa de olika gemensamma funktionerna och tjänsterna samt behovet av samordning.

Funktioner och tjänster som är gemensamma för samtliga programföretag, oberoende av om de sänder fri-TV eller betal-TV, är sammanföringen av de programbärande signalerna i en multiplex (multiplexering), en för marknätet gemensam elektronisk programguide (EPG) samt vissa tekniska standarder som inte har avgjorts genom särskild reglering. Exempel på det senare är standarder för den mjukvara (API) som styr interaktiva och andra tillämpningar i sändningarna.

Funktioner och tjänster som endast berör de programföretag som sänder krypterade tjänster är de som gäller ett gemensamt system för villkorad tillgång (CAS) samt hantering av programkort och kunder.

Multiplexering

Multiplexeringen har en central roll inom den digitala tekniken. Hur mycket frekvensutrymme som skall ges åt varje tjänst avgörs vid multiplexeringen då program- och andra tjänstebärande signaler komprimeras till en gemensam signal. Program och andra tjänster kräver olika mycket utrymme beroende på faktorer som rörelsemängd i bilden och bildkvalitet. Ju större rörelsemängd och högre bildkvalitet desto mer utrymme tas i anspråk. Antalet programtjänster som sänds i en frekvenskanal med digital teknik kan därmed variera över tid t.ex. på sätt att det under en timme sänds fyra programtjänster och under den följande timmen sex programtjänster. I multiplexeringen ligger även uppgiften att distribuera sändningarna till TV-konsumenterna. Denna uppgift sköts lämpligast av nätoperatören. När vi använder begreppet multiplexering i det följande är det uppgiften att fördela sändningsutrymmet inom en frekvenskanal mellan olika tjänster – program och andra – som avses.

Man kan tänka sig olika modeller för hur ansvaret för multiplexeringen skall fördelas. Sålunda kan det lämnas åt ett speciellt organ, t.ex. en teknisk operatör, att ansvara för multiplexeringen i samtliga frekvenskanaler i marknätet. Det är också tänkbart att uppgiften ges till flera aktörer. Om public service-företagen även i framtiden tilldelas en hel frekvenskanal kan de i likhet med i dag själva ansvara för multiplexeringen för denna kanal. På motsvarande sätt kan ett operatörsföretag ges ansvaret för multiplexeringen för de frekvenskanaler som denne disponerar. I Storbritannien, som har ett system med operatörsföretag som har stora likheter med det system vi föreslår, har ansvaret för multiplexeringen i olika frekvenskanaler delats upp på det sättet.

För det fall att inte hela frekvenskanaler i det svenska marknätet reserveras för en operatör eller ett programföretag, t.ex. att operatörföretaget ges frekvensutrymme som omfattar bl.a. en del av en frekvenskanal eller att flera från varandra oberoende programföretag delar på utrymmet för en frekvenskanal för fri-TV, krävs särskilda åtgärder för samordning av multiplexeringen inom den frekvenskanalen. En sådan situation kan motivera att en aktör får i uppgift att ansvara för multiplexeringen i dessa delar av marknätet. Ett annat alternativ är att berörda aktörer, i likhet med i dag, genom särskilda tillståndsvillkor förpliktas att samarbeta i frågor kring multiplexeringen och själva utse någon att ansvara för samordningen.

Tillämpningsprogram

En viktig TV-standard för såväl de sändningar som operatörföretaget kommer att distribuera som fri-TV-sändningarna är den för tillämpningsprogram (API). Med tillämpningsprogram avses den mjukvara för mottagarutrustningen som möjliggör interaktivitet, inbegripet sådan kommunikation som kräver en returkanal. Det är ur konsumenternas tillgänglighetsperspektiv viktigt att ett gemensamt tillämpningsprogram används. Brukas olika system mellan betal-TV och fri-TV, och kanske t.o.m. även inom fri-TV, sker en oacceptabel begränsning av konsumenternas valfrihet att kunna ta del av det mervärde som de interaktiva tjänsterna kan ge.

På de europeiska TV-marknaderna finns ett flertal tillämpningsprogram och försök till samordning har gjorts genom branschorganisationer. Situationen med en splittring rörande val av program mellan såväl olika distributionsplattformar som olika länder håller tillbaka utvecklingen av de interaktiva tjänsterna eftersom ett programföretag som sänder på olika plattformar och marknader måste producera samma interaktiva tjänster i flera tekniska utformningar, anpassade för de olika systemen.

Inom NORDIG, det nordiska samarbetsprojektet rörande digital-TV, har medlemmarna träffat en överenskommelse om att det av branschorganet Digital Video Broadcasting (DVB) antagna öppna gränssnittet för tillämpningsprogram, Multimedia Home Platform (MHP), skall bli den framtida gemensamma standarden. Medlemmarna har också antagit en plan för hur övergången skall ske. Övergången kompliceras dock av att det i dag finns ett stort antal digital-TV-boxar i hushållen som bygger på ett annat tillämpningsprogram.

Användandet av tillämpningsprogram är reglerat inom gemenskapsrätten både genom ramdirektivet och tillträdesdirektivet. Genom artikel 18 i ramdirektivet förpliktas medlemsstaterna att uppmuntra användandet av öppna gränssnitt för sådana tillämpningsprogram för att främja ett fritt informationsflöde, mediemångfald och kulturell mångfald. Direktiven föreskriver inte att något visst tillämpningsprogram obligatoriskt skall tillämpas i medlemsstaterna. Målsättningen är i stället att branschen genom frivilliga samförståndsavtal skall enas kring öppna gränssnitt för tillämpningsprogram. Genom regelverket ges emellertid kommissionen en framträdande roll i utvecklingen mot en standardisering av tillämpningsprogram. Kommissionen skall senast den 24 juli 2004 ha undersökt utvecklingen på området. Har samverkan och valfrihet för användarna inte uppnåtts på ett tillfredsställande sätt, kan kommissionen komma att ange en viss standard som obligatorisk.

Frågan om tillämpningsprogram är inte uttryckligen reglerad i svensk lagstiftning. Frågan har dock beaktats i samband med tillståndsgivningen i det digitala marknätet genom att samverkan i denna fråga har gjorts till ett särskilt tillståndsvillkor. I tillstånden anges att den plan för övergång till en gemensam digital plattform som har fastställts av NORDIG den 16 oktober 2002 skall beaktas. Vidare har regeringen gett Radio- och TV-verket i uppdrag att följa utvecklingen på området och att uppmuntra den frivilliga bransch-anpassningen för användning av en gemensam standard för tillämpningsprogram.

Mot bakgrund av den bevakning kommissionen har över frågan om en gemensam standard för tillämpningsprogram är det inte osannolikt att en gemensam standard kan komma att föreskrivas inom en inte alltför avlägsen framtid, om detta inte kan åstadkommas genom frivilliga överenskommelser. Antas ingen reglering på gemenskapsnivå, är det beträffande marknätet påkallat att säkerställa en samordning på annat sätt.

Elektronisk programguide

En elektronisk programguide (EPG) är till sin karaktär mer innehåll än teknik. I sin enklaste form är den en lokal interaktivitet där det ges allmän information kring pågående och kommande program. Tjänsten fungerar tekniskt sett som sökbar text-TV. Informationen sänds hela tiden ut över nätet och sparas i mottagningsutrustningens minne. Den lokala interaktiviteten är till skillnad från den centrala

inte beroende av någon returkanal. Även central interaktivitet kan erbjudas genom en elektronisk programguide.

I artikel 5 i tillträdesdirektivet föreskrivs att nationella regler kan införas beträffande tillträde till elektroniska programguider. Någon nationell reglering har inte införts på området. Genom det samverkansavtal som tillämpas av parterna i det digitala marknätet har samverkan kring en gemensam elektronisk programguide uppnåtts mellan aktörerna i marknätet. Denna samverkan har gjorts till tillståndsvillkor. Det är Boxer som ansvarar för den gemensamma programguiden i dag. Det bör dessutom nämnas att regeringen har gett Radio- och TV-verket i uppgift att följa utvecklingen beträffande elektroniska programguider.

Ett operatörsföretag kommer med all säkerhet att avsätta en del av sändningsutrymmet för att distribuera en samlad presentation av sitt utbud av program och till dem relaterade tjänster i en elektronisk programguide. Vidare kommer det säkerligen att finnas individuella elektroniska programguider från enskilda programföretag. Ur konsumentperspektiv är det emellertid i hög grad önskvärt att det finns en gemensam elektronisk programguide varigenom det samlade utbudet för såväl operatörsföretagets utbud som fri-TV-sändningarna presenteras.

Krypterade sändningar

Enligt den av utredningen föreslagna strukturen skall i princip samtliga betal-TV-tjänster i marknätet hanteras av operatörsföretaget medan public service och vissa andra fri-TV-sändningar, med eget specificerat sändningsutrymme att sända inom, kommer att ligga utanför operatörsföretagets egentliga verksamhetsområde. Betal-TV-tjänsterna kommer att sändas krypterade. Huruvida fri-TV-tjänsterna kommer att sändas okrypterade är inte på förhand givet. Utredningen förespråkar dock att fri-TV-sändningarna skall sändas okrypterat i det digitala marknätet (jfr. prop. 2002/2003:72 s. 14 ff.).

Frågan om vilket system för villkorad tillgång som skall användas i marknätet är inte föremål för reglering. Följaktligen har operatörsföretaget frihet att välja vilket system som skall användas. I sammanhanget bör understrykas att mottagningsutrustning för dekryptering av betal-TV-sändningarna även måste kunna återge signalerna från fri-TV-sändningarna. Detta följer av 5 § första stycket lagen (1998:31) om standarder för sändning av radio- och TV-signaler.

Hur skall samordningen ske?

Som framgått finns det ett flertal tekniska samordningsfrågor att lösa i det digitala marknätet. Samordningen mellan fri-TV och betal-TV är av särskilt intresse i det sammanhanget. Operatörsföretaget har i sin egenskap av tillståndshavare och ensam operatör i den del av frekvensutrymmet i marknätet som avsätts för betal-TV ett självständigt ansvar för den tekniska samordningen inom det utrymmet. För samordningen mellan fri-TV och betal-TV gäller såväl beträffande multiplexering och standard för tillämpningsprogram (API) som i fråga om driften av en gemensam elektronisk programguide att parterna kan träffa ett samverkansavtal i frågorna. Avtalet kan göras till tillståndsvillkor. Operatörsföretaget kan i ett sådant avtal ges en samordnande funktion. En annan väg att lösa samordningen är att en teknisk operatör ges befogenhet att ensam fatta beslut i dessa frågor. Fördelen med en teknisk operatör är att en för parterna neutral aktör utan egna intressen i frågorna ansvarar för samordningen.

Enligt den ordning som hittills har gällt har parterna i marknätet samverkat i fråga om multiplexering och val av tillämpningsprogram (API). Detta har så vitt utredningen erfarit fungerat på ett tillfredsställande sätt. Mot bakgrund härav och den bevakning som finns inom bl.a. kommissionen av frågan om tillämpningsprogram förefaller det inte finnas några uppenbara samordningsvinster eller fördelar i övrigt förenade med att lyfta dessa frågor från de berörda parternas ansvarsområde till en teknisk operatör.

Med hänsyn till den nära kopplingen mellan en gemensam elektronisk programguide och innehållet i TV-sändningarna i övrigt kan operatörsföretaget ha ett kommersiellt intresse i att producera en egen guide över utbudet från de programföretag som det hanterar, även om en teknisk operatör presenterar hela marknätets utbud i en annan programguide. Det är inte lika klart att alla programföretag kommer att producera en egen elektronisk programguide, om det distribueras en för alla programföretag gemensam sådan guide. Varje programguide tar ett visst frekvensutrymme i anspråk. Att överlåta åt en teknisk operatör att sköta programguiden riskerar därför att leda till att onödigt mycket frekvensutrymme åtgår till denna tjänst samt i viss mån till dubbelt arbete. Då operatörsföretaget kommer att vara den aktör som i förhållande till andra aktörer i marknätet hanterar det största frekvensutrymmet ligger det i stället nära till hands att ge operatörsföretaget i uppgift att ansvara för driften av den gemensamma programguiden.

Utredningen kan alltså inte finna att det är förenat med några för marknätets funktion och utnyttjande positiva effekter att inrätta ett särskilt tekniskt operatörskap. Tvärtom kan som ytterligare argument mot det anföras att det sannolikt skulle leda till extra kostnader jämfört med att samordningsfrågor löses direkt mellan inblandade parter. Distribution av TV-program och tjänster via marknätet är i sig dyrare än distribution via andra plattformar. Risken är att en för marknätet specifik fördyring kan försämra marknätets konkurrenskraft i förhållande till andra plattformar.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det saknas skäl att inrätta ett särskilt organ för att handha tekniska samordningsfrågor. Enligt utredningen bör det i stället läggas på operatörsföretaget som ett tillståndsvillkor att ansvara för hanteringen av systemet för villkorad tillgång och en för marknätet gemensam elektronisk programguide.

I det fall en tillståndshavare disponerar en hel frekvenskanal är det naturligt att låta denne på egen hand ansvara för multiplexeringen av signalerna inom frekvenskanalen. Delas sändningsutrymmet inom en frekvenskanal av flera tillståndshavare bör multiplexeringen lösas genom överenskommelser mellan dem. Om det är nödvändigt för att åstadkomma ett effektivt kapacitetsutnyttjande bör det vara möjligt att som ett särskilt tillståndsvillkor överlämna ansvaret för multiplexeringen på en av tillståndshavarna.

Beträffande val av tillämpningsprogram (API) ser utredningen det som önskvärt att det i marknätet tillämpas ett öppet gränssnitt i enlighet med vad som överenskommit inom NORDIG. Detta bör kunna ske genom en frivillig överenskommelse mellan samtliga företag som innehar sändningstillstånd i marknätet. Det bör dock finnas möjlighet att utfärda tillståndsvillkor i frågan.

6.2.4 EG-rättsliga aspekter

Vår bedömning: Vi bedömer att det förslag till regelverk för ett operatörsföretags verksamhet som vi presenterar är förenligt med EG-rätten.

Utredningen har ovan flera gånger påpekat att ett regelverk för operatörsföretagets verksamhet måste vara förenligt med EG-rätten. Vi gör i detta avsnitt en samlad bedömning av olika EG-rättsliga

aspekter som kan läggas på de förslag till lagstiftning som framförts i tidigare avsnitt.

Den modell som vi förespråkar skall införas innebär att åtminstone ett operatörsföretag - i framtiden kan det bli flera - beviljas en särskild rätt att dels förfoga över sändningsutrymme för betal-TV, dels paketera och sälja TV-abonnemang i marknätet till allmänheten. Det är i för sig inte oförenligt med fördraget att tillerkänna företag särskilda eller exklusiva rättigheter. En sådan rätt kan dock medföra inskränkningar eller hinder i främst etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster. Redan beviljandet av en sådan rättighet kan då innebära ett fördragsbrott.¹

Principen om etableringsfrihet kommer till uttryck i främst artikel 43 EG. Etableringsfriheten innefattar i första hand en rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandet föreskriver för egna medborgare. Det finns ett nära samband mellan denna frihet och den i artikel 49 intagna principen om fri rörlighet för tjänster, som innebär att det är förbjudet att inskränka möjligheten för den som är etablerad i en medlemsstat att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater. En närmare beskrivning av principernas innebörd finns i avsnitt 4.3.3.

Enligt artikel 46 EG kan undantag från etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster medges på grund av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Det framgår vidare av praxis att ett hinder som grundar sig på andra kriterier än nationalitet kan vara berättigat också av andra tvingade skäl av allmänintresse än de som uttryckligen räknas upp i artiklarna 45 och 46.²

Av artikel 86.1 följer att ett företag som, utan att det kränker fördraget, beviljats en särskild eller exklusiv rättighet är skyldigt att i sin verksamhet iaktta samma konkurrensregler som företag i övrigt, dock med det undantag som framgår av artikel 86.2 EG. Artiklarna 81 och 82 som innehåller de grundläggande konkurrensbestämmelserna blir alltså som utgångspunkt tillämpliga även för operatörsföretaget. Den förra stadgar förbud mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag och den senare förbjuder missbruk av dominerande ställning. Båda artiklarna förutsätter för sin tillämpning att den konkurrenshämmande åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstater.

¹ Mål C-202/88 Frankrike mot kommissionen

² Se t ex mål C-44/94 Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano,, REG 1995 I-4165, punkten 37.

Enligt utredningen är det främst två frågekomplex som gör sig påmind när det gäller våra förslags förenlighet med EG-rätten. Det första gäller operatörsföretagets särställning såsom ensam innehavare av dels sändningsutrymme för betal-TV, dels rätten att paketera och sälja TV-abonnemang i marknätet till allmänheten. Det andra frågekomplexet sammanhänger med det krav på ägarförhållanden, som vi föreslår skall gälla för ett operatörsföretag. I samband med det finns också skäl att diskutera frågan om det är önskvärt och möjligt att ställa som villkor att operatörsföretaget skall vara etablerat i Sverige.

När det gäller förslagets konsekvenser för programföretagens valfrihet aktualiseras även frågan om regleringens förenlighet med TV-direktivet. I den delen hänvisas till det som sägs i avsnitt 6.3.2.2 angående möjligheten att ställa upp krav på tillstånd för programföretag för vidareändning i marknätet av sändningar som härrör från ett annat medlemsland. Däremot faller enligt utredningen operatörsföretagets verksamhet som sådan utanför ramen för TV-direktivets bestämmelser.

Operatörsföretagets monopolställning

Det av oss föreslagna systemet med särskilda eller exklusiva rättigheter för ett operatörsföretag får till följd att programföretag, som vill sända betal-TV, måste träffa en uppgörelse med operatören för att nå ut med sina sändningar till marknätets abonnenter. Modellen utestänger också andra – såväl programföretag som fristående aktörer – från möjligheten att som SMS-operatör erbjuda konsumenterna ett betal-TV-utbud i marknätet. Dessa konsekvenser kan i viss mån synas inskränka fördragets principer om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster. Operatörsföretagets ställning kan också väcka vissa frågor i förhållande till EG:s konkurrensregler.

Operatörsföretagets ställning som ensam innehavare av frekvensutrymme är föranledd av starka allmänna intressen. Frekvensutrymme i marknätet är en knapp resurs, som kräver särskild reglering för att kunna utnyttjas på det mest effektiva sättet i yttrandefrihetens, informationsfrihetens och mångfaldens intresse. Vi har utvecklat detta utförligt i avsnitt 6.2.3. Där diskuteras även frågan om det vid sidan av en eller flera operatörsföretag/multiplexoperatörer dessutom bör finnas fristående SMS-operatörer i marknätet. Enligt utredningen saknas det i nuvarande läge förutsättningar för

det. Värnandet och tillgodoseendet av de ändamål som ligger bakom valet av modell med multiplexoperatör i stället för SMS-operatör, förutsätter att samma aktör ansvarar för båda operatörskapen. Operatörsföretaget skall utses på sakliga grunder oberoende av nationalitet och i första hand genom en bedömning av vilket företag som har bäst förutsättningar att uppfylla målet om största möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald.

När det gäller programföretagens rätt att etablera sig här i landet och erbjuda sina programtjänster skall påpekas att utredningen i avsnitt 6.3.1 avfärdar tanken på att ställa upp krav på etablering i landet som villkor för att ett programföretag skall erhålla tillstånd att sända i marknätet. Den av utredningen föreslagna ordningen gör inte heller skillnad på inhemska och utländska programföretag. Tvärtom skall operatörsföretaget vara skyldigt att vid tilldelning av sändningsutrymme, paketering av utbud och prissättning samt i övrigt behandla samtliga programföretag på ett icke-diskriminerande sätt och med beaktande av intresset att främja en fri och sund konkurrens mellan programföretagen. Visserligen föreslår vi att operatörsföretaget vid sammansättning av programutbudet skall ta hänsyn till vissa kriterier, hänförliga till kulturpolitiska önskemål om största möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald. Inte heller i det hänseendet skall det emellertid göras någon skillnad beroende på från vilket land sändningarna härrör. Regleringen är enligt utredningen utformad på ett sätt som varken direkt eller indirekt leder till ett otillbörligt gynnande av ett eller flera företag.

Att sändningsutrymmet tilldelas ett operatörsföretag i stället för programföretagen påverkar vidare inte i vilken omfattning marknätet skall tas i anspråk för betal-TV. Tvärtom medger modellen med ett operatörsföretag större flexibilitet när det gäller förändringar i programutbudet än om programföretagen erhåller egna sändningsfrekvenser. Detta förbättrar förutsättningarna för programföretag att snabbt få utrymme för sina sändningar när andra programtjänster förs bort från utbudet.

Den förespråkade modellen försämrar alltså inte förutsättningarna för programföretag att kunna sända i marknätet jämfört med andra lösningar för fördelning av sändningstillstånd. Samma villkor skall gälla för inhemska och utländska programtjänster. Operatörsföretagets tillstånd kommer vidare att innefatta även en sändningsskyldighet, vilket innebär att det inte riskerar att uppstå något otillfredsställt behov från allmänheten att ta emot marksändningar, som hade kunnat tillgodoses med ett annat system.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det system som vi föreslår innebär att det inte görs någon åtskillnad på grund av nationalitet. Bestämmelserna kommer alltså att tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Regleringen är vidare motiverad med hänsyn till tvingande mål av allmänintresse och ägnad att säkerställa denna målsättning och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå densamma.

En annan fråga är om den ensamrätt som operatörsföretaget kommer att få i ovan nämnda hänseenden står i strid med konkurrensreglerna i fördraget.

Utredningen vill i det sammanhanget uppmärksamma att Post- och Telestyrelsen (PTS) inom ramen för sina uppgifter som sektorsmyndighet för området elektronisk kommunikation gjort preliminära bestämmelser av grossistmarknader för programutsändningstjänster för distribution av radio- och TV-sändningsinnehåll till slutanvändare. Enligt en promemoria av den 8 maj 2003 bedömdes att TV-sändningstjänster och distributionsnät som möjliggör förmedling av sändningsinnehåll till slutanvändare utgör en och samma marknad, oavsett om distributionen sker via mark, kabel eller satellit (s. 75). Sedan berörda parter och andra intressenter getts tillfälle att yttra sig över bedömningen har PTS reviderat sin preliminära bedömning. I ett beslutsutkast av den 2 mars 2004 har PTS sålunda fastställt den nationella grossistmarknaden för programutsändningstjänster, vad avser digitala TV-sändningar via marknät, för distribution av TV-sändningsinnehåll till slutanvändare, såsom en relevant marknad. Även analoga TV-sändningar via marknät, analoga och digitala TV- och radiosändningar via kabelnät, analoga och digitala TV- och radiosändningar via satellit samt radiosändningar via marknät utgör enligt PTS bedömning separata produktmarknader. Beslutsutkastet skall remissbehandlas under våren 2004.

Utredningen anser att den bedömning som PTS har gjort i sitt beslut av den 2 mars 2004 kan ifrågasättas. Enligt utredningens mening finns det skäl att i stället bedöma att distribution av TV-sändningar via mark, kabel och satellit tillhör en gemensam TV-marknad, i synnerhet gäller det sändningar via satellit och digitala marksändningar. TV-sändningar via de tre överföringssystemen är i princip utbytbara såväl för slutkunderna som för de programföretag som erbjuder ett attraktivt utbud. Vidare är tillgängligheten för konsumenterna i de olika distributionssätten hög och en tillräckligt andel av slutanvändarna har möjlighet att växla mellan plattformarna för att de bör kunna anses tillhöra en gemensam

marknad. I en sådan marknadssituation är det inte sannolikt att ett operatörsföretag skulle uppnå en sådan marknadsandel som förutsätts för att någon skall inta en dominerande ställning på marknaden. Vår bedömning är under dessa förhållanden att artikel 82 EG inte kommer att bli tillämplig i fråga om operatörsföretagets verksamhet.

Skulle man emellertid göra bedömningen att marknätet är en egen marknad, kommer ett operatörsföretag tveklöst att få en dominerande ställning, åtminstone så länge frekvensutrymmet inte medger att tillstånd meddelas ett flertal konkurrerande operatörer. Att ett operatörsföretag tillåts få en sådan särställning på marknaden bärs emellertid, som framhållits flera gånger, upp av starka allmänna intressen. Den särskilda rättigheten motiveras av ett behov av att säkerställa ett effektivt utnyttjande av det begränsade frekvensutrymmet i yttrandefrihetens, informationsfrihetens och mångfaldens intresse. Regleringen av operatörsföretagets verksamhet är såväl proportionerlig som ändamålsenlig i förhållande till dessa syften och ändamål och kan därmed inte anses otillåten av den anledningen att den i och för sig ger upphov till en dominerande ställning på marknaden. Däremot åligger det självfallet operatörsföretaget att inte missbruka denna sin dominerande ställning. Enligt utredningens uppfattning ger det föreslagna systemet goda möjligheter att motverka att sådant missbruk uppkommer. Bestämmelserna som gäller för operatörsföretaget ger tydliga regler för hur verksamheten skall bedrivas. I detta sammanhang måste också undantagsbestämmelsen i artikel 86.2 uppmärksammas. Där sägs att bl.a. företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall vara underkastade reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.³ Även om konkurrensreglerna alltså som utgångspunkt är tillämpliga gäller att operatörsföretaget måste ha möjlighet att t.ex. göra ett val mellan olika programföretag på annat än rent affärsmässiga grunder i syfte att uppfylla de starka allmänna intressen som motiverar ensamrätten till förmedling av betal-TV-sändningar i marknätet, utan att operatörsföretaget för den skull anses ha missbrukat sin ställning.

³ Mål C-155/73 Sacchi

Sammanfattningsvis kan utredningen inte heller se att förslagen är oförenliga med EG-rättens konkurrensregler.

Krav på ägarstruktur och etablering

Enligt vad som framgår av våra överväganden i avsnitt 6.2.3 föreslår vi att ett operatörsföretag skall vara underkastat vissa villkor i fråga om dess ägare och ägande. Syftet med detta är att minska risken för maktkoncentration på medieområdet. Den av oss föreslagna regleringen har i dag en motsvarighet i 3 kap. 4 § RTVL, som medger att liknande villkor ställs på programföretag med tillstånd att sända i marknätet. Frågan är om denna inskränkning är förenlig med EG-rättens principer om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster.

Vårt förslag innebär att ett operatörsföretag inte får ha ägarintressen som helt eller till viss del sammanfaller med andra aktörer på TV-marknaden, omfattande både mark-, satellit- och kabelnät. Därvid skall hänsyn tas till såväl operatörsföretagets ägarstruktur som operatörens ägarroll i andra företag. Syftet är, som nämnts, att motverka maktkoncentration grundat på ägande. Förbudet kommer att träffa olika subjekt utifrån deras verksamhetsinriktning. Däremot skall det inte göras någon skillnad utifrån nationalitet eller etableringsland. Enligt utredningens mening kan därmed regleringen inte sägas stå i strid med etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster. Med hänsyn till att syftet är att motverka koncentration av makt och ägande kan regleringen inte heller anses strida mot konkurrensrätten.

Operatörsföretagets verksamhet kommer att grundas på ett tillstånd att disponera visst sändningsutrymme för TV-sändningar. Denna verksamhet saknar EG-rättslig reglering. Eftersom verksamheten faller utanför TV-direktivets tillämpningsområde kommer svensk lag att gälla, oberoende av var operatören har sin hemvist. Som framgår längre fram (se avsnitt 6.5.3) föreslår vi att ett operatörsföretags verksamhet skall stå under tillsyn av Granskningsnämnden för radio och TV. Intresset av en effektiv tillsyn kan synas göra det önskvärt att operatörsföretaget har hemvist i Sverige. Ett krav på operatörsföretaget att vara etablerat i Sverige får emellertid anses oförenligt med fördragets principer om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster. Utredningen ställer sig mycket tveksam till att det mervärde som ett uttryckligt etableringskrav kan ge är tillräckligt för att motivera ett avsteg från fördragets grundläggande

principer. De kontrollfunktioner som skall säkerställas genom att operatören har sin hemvist i Sverige kan i allt väsentligt vinnas genom en prövning i samband med tillståndsgivningen.

6.3 Övriga tillståndsfrågor

6.3.1 Jurisdiktion

Som utredningen redogjort för närmare i kap. 4 innebär gällande rätt betydande begränsningar i fråga om vilka TV-sändningar som faller under svensk jurisdiktion. Enligt våra direktiv skall utredningen överväga behovet av lagstiftning som gör att TV-sändningar i det svenska marknätet med säkerhet kommer under svensk jurisdiktion. Vi skall i det sammanhanget analysera vilket utrymme för nationell lagstiftning som finns inom ramen för EG-rätten.

Av föregående avsnitt framgår att utredningen förespråkar att det även fortsättningsvis skall krävas tillstånd för att sända TV i marknätet. Tillståndskravet skall gälla oberoende av varifrån sändningarna sker. Eftersom sändningsutrymmet i marknätet är begränsat bör urvalet av programföretag som får sända ske utifrån vissa förhållanden av allmänt intresse. Som utvecklas närmare nedan anser vi också att det skall vara möjligt att förena ett tillstånd med olika former av villkor.

Eftersom urvalet på sätt som beskrivs i avsnitt 6.3.2.3 skall styras av vissa kriterier finns det också ett intresse av att tillståndshavarna uppfyller de villkor och åtaganden som utgjort en förutsättning för beviljande av sändningstillstånd. I de fall tillståndshavare brutit mot villkor som ställts upp i tillståndet finns det behov av att kunna förmå tillståndshavaren till rättelse genom olika sanktioner, i sista hand återkallelse av tillståndet.

I frågor som regleras i TV-direktivet kan svenska myndigheter inte ingripa mot TV-sändningar som faller under en annan medlemsstats jurisdiktion. Men även då ett programföretag faller inom svensk jurisdiktion trots att det inte är etablerat här kan problem uppstå. I det sistnämnda fallet har Granskningsnämnden i och för sig full behörighet att granska sändningarna och ingripa med sanktioner och Radio- och TV-verket kan i fall förutsättningarna härför är uppfyllda återkalla sändningstillståndet. I övrigt kan det dock bli stora svårigheter att genomdriva andra sanktioner än en återkallelse av tillståndet mot ett tredskande programföretag.

Det kan alltså utifrån intresset av en effektiv tillsyn sägas finnas önskemål om att dels åstadkomma svensk jurisdiktion över fler programföretag än vad som gäller enligt nuvarande regler, dels säkerställa i praktiken verkningfulla sanktionsmöjligheter. Nedan följer en redogörelse för olika tänkbara sätt att uppnå detta.

Ändring av 1 kap. 2 § andra stycket RTVL

Vårt förslag: Vi föreslår att 1 kap. 2 § andra stycket RTVL ändras så att dess tillämpningsområde inte begränsas till situationer där det programföretag som etablerat sig i ett annat EES-land i syfte att kringgå svensk lagstiftning först måste ha varit etablerat här i landet.

I 1 kap. 2 § andra stycket RTVL föreskrivs att 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, vid tillämpningen av radio- och TV-lagen skall anses etablerad i Sverige. Enligt bestämmelsens ordalydelse tar den endast sikte på företag som har ändrat etableringsland, således inte den som redan från starten etablerat sig utanför Sverige även om motivet för etableringen utomlands varit att undgå svensk jurisdiktion. Vi har i avsnitt 4.2 närmare redogjort för bakgrunden till bestämmelsen. Enligt utredningens bedömning är den begränsning av bestämmelsens tillämplighet som har gjorts inte nödvändig med hänsyn till innebörden av stycke 14 i ändringsdirektivets ingress (jfr EG-domstolens domar i målen TV10⁴ och van Binsbergen⁵, vilka redogjorts för i avsnitt 4.3.3.)

Radio- och TV-lagens tillämpningsområde har alltså enligt utredningens bedömning begränsats mer än vad som följer av TV-direktivet, vilket fått till följd att den svenska jurisdiktionen också inskränkts. Vi föreslår därför att 1 kap. 2 § sista stycket RTVL ändras på så sätt att det inte ställs upp som krav för tillämpning av bestämmelsen att programföretaget tidigare varit etablerat i Sverige. Den omständigheten att ett företag tidigare varit etablerat i Sverige och därefter ändrat etableringsort kan dock naturligtvis tjäna som bevisfaktum för att motivet med etableringen utomlands varit att kringgå svensk lagstiftning.

⁴ Mål C-23/93, TV10 SA mot Commissariaat voor de Media (REG 1994, s. I-4795)

⁵ Mål C-33/74, Johannes Henricus Maria von Binsbergen mot Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, (REG 1974, s. 1299)

Den föreslagna ändringen kan förbättra möjligheterna att kontrollera sändningar av programföretag etablerade i andra EES-stater som riktar sina sändningar enbart eller huvudsakligen till Sverige. Om ett programföretag med stöd av bestämmelsen i stället skall anses etablerat i Sverige innebär det att såväl dess sändningar i marknätet som sändningarna per satellit kommer under svensk jurisdiktion. Huruvida en sådan ändring kommer att leda till att programföretagen Viasat Broadcasting UK Limited (TV3, TV8 och ZTV) och Kanal 5 AB, som för närvarande är de enda programföretagen som tillhör denna kategori och som också har tillstånd att sända i marknätet, kommer att falla under svensk jurisdiktion får överlämnas åt de rättstillämpande myndigheterna att avgöra.

Införa etableringskrav för att erhålla sändningstillstånd

Vår bedömning: Utredningen anser att det är oförenligt med grundläggande EG-rättsliga principer att ställa upp som krav för programföretag att de måste vara etablerade här i landet för att kunna få tillstånd att sända i marknätet.

Ett sätt att få jurisdiktion över sändningarna i marknätet är att föreskriva att ett programföretag skall vara etablerat i Sverige för att få sändningstillstånd. I samband med de ändringar i radio- och TV-lagen som föranleddes av ändringsdirektivet uppmärksammades problemet med att ett utländskt programföretag som beviljas tillstånd att sända i marknätet inte faller under svensk jurisdiktion. Om programföretaget i fråga inte följer tillståndsvillkoren och bestämmelserna i radio- och TV-lagen anfördes i promemorian att Granskningsnämnden inte har någon möjlighet att vidta åtgärder mot detta. Ett förslag om införande av ett etableringskrav för att få tillstånd att sända i svenska marknätet drogs dock tillbaka bl.a. på grund av kritik från Lagrådet om att ett sådant krav skulle kunna stå i strid med den EG-rättsliga principen om fri rörlighet för tjänster (jfr Ds 1998:21 och prop. 1997/98:184 s. 55 f. och 121 f.).

Ett krav på auktorisation för att få sända i det svenska marknätet är som vi konstaterar nedan i avsnitt 6.3.2.2 förenligt med gemenskapsrätten. En förutsättning är dock att det inte ställs upp kriterier som försätter sökande etablerade i andra medlemsstater i ett sämre läge än inhemska sökande. Genom tillståndskravet ges möjlighet att fördela tillstånden på ett sätt så att största möjliga yttrande-

frihet, informationsfrihet, mångfald och konkurrens uppnås. Detta är allmänna intressen som motiverar en tillståndsplikt.

Att ställa upp ett krav på att den sökande skall vara etablerad i Sverige för att erhålla tillstånd att sända i marknätet innebär ett väsentligt avsteg från grundläggande gemenskapsrättsliga principer och står i direkt strid med ändamålen bakom TV-direktivet. Ett etableringskrav måste därför motiveras med mycket starka allmänna intressen som inte kan tillgodoses på annat sätt.

Sverige har i flera avseenden mer restriktiva regler för TV-reklam än andra länder inom EES. Exempelvis finns det i Sverige, till skillnad från vad som gäller enligt TV-direktivet, förbud mot såväl reklam för alkohol som för reklam som riktar sig till barn under tolv år. Även när det gäller mängden tillåten reklam i förhållande till sändningstiden speglar Sveriges bestämmelser en mer återhållsam hållning. Emellertid har hänsyn till konsumentintresset redan beaktats inom ramen för TV-direktivet. Sverige kan därför enligt utredningens bedömning inte med framgång hävda att ett etableringskrav är motiverat av hänsyn till det allmänna intresset att skydda TV-tittarna (jfr. t.ex. EG-domstolens dom i förenade målen *KO mot De Agostini och TV-shop*). Det kan även hävdas att likvärdiga regler för alla tillståndshavare skulle skapa en mer rättvis konkurrenssituation i marknätet. Detta intresse kan emellertid enligt utredningen inte anses ha sådan tyngd att det ensamt motiverar införandet av ett etableringskrav.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det är oförenligt med grundläggande EG-rättsliga principer att ställa upp som krav för programföretag att de måste vara etablerade här i landet för att kunna få tillstånd att sända i marknätet.

Beträffande programföretag som är etablerade utanför EES utgör inte TV-direktivet eller reglerna om fri rörlighet för tjänster något hinder mot att införa ett krav på etablering i Sverige för att få sändningstillstånd. Det kan dock inte uteslutas att Sverige med hänsyn till egna internationella åtaganden eller EU:s åtaganden gentemot tredje land är förhindrat att uppställa ett sådant krav. Utredningen anser också att det finns skäl att ifrågasätta om den svenska TV-marknaden internationellt sett är så betydande, att man kan räkna med att programföretag skulle etablera sig här i landet enbart för att få möjlighet att distribuera sina sändningar i marknätet. Risker är därför att ett etableringskrav skulle leda till att utbudet av programtjänster i marknätet skulle minska och att mark-

nätet skulle få svårare att konkurrera om konsumenterna i förhållande till satellit- och kabelplattformarna.

Villkor i tillståndet att använda radiosändare

Vår bedömning: I auktorisationsdirektivet ges en möjlighet att ställa villkor för frekvensutnyttjandet med avseende på innehållet. Utredningen anser dock inte att detta innebär att det är tillåtet att ställa upp som villkor i ett tillstånd att använda radiosändare att denna exempelvis endast får användas för utsändning av TV-tjänster som överensstämmer med bestämmelserna i radio- och TV-lagen.

Enligt lagen om elektronisk kommunikation krävs tillstånd för att få använda radiosändare. Ett sådant tillstånd skall avse en viss radioanvändning (9 § LEK). Ett av skälen till detta är att man vill undvika störningar på tjänster i närliggande frekvenser (prop. 2002/03:110 s. 144). PTS är tillståndsmyndighet (10 § förordningen [2003:396] om elektronisk kommunikation). I 6 § andra stycket LEK föreskrivs att tillstånd att använda radiosändare för utsändningar som kräver tillstånd enligt annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av annan lag, endast får meddelas om sådant tillstånd föreligger. Teracom AB har beviljats tillstånd av PTS att använda radiosändare för distribution av rundradio, TV. Det krävs ett tillstånd per radiosändare som skall användas. Tillstånden kan avse antingen analog eller digital överföring. I tillstånden finns ett villkor om att sändaren endast får användas av den som har tillstånd meddelat med stöd av bestämmelserna i radio- och TV-lagen. Således är det endast möjligt att använda sändaren för utsändning av TV-signaler från programföretag som beviljats sändningstillstånd enligt radio- och TV-lagen.

Lagen om elektronisk kommunikation är en implementering av det nya regelverk för elektroniska kommunikationer som beslutades inom EU år 2002. Ett av de direktiv som ingår i regelverket är Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv)⁶. I artikel 6 i direktivet finns bestämmelser om villkor som är fogade till den allmänna auktorisationen och till nyttjanderätter till radiofrekvenser och

⁶ EGT L 108, 24.4.2002, s. 21 (Celex 32002L0020)

nummer samt särskilda skyldigheter. Av artikelns första punkt framgår att den allmänna auktorisationen för bl.a. nyttjanderätter till radiofrekvenser endast får omfattas av de villkor som är upptagna i, såvitt nu är av intresse, del B i bilagan. Där föreskrivs i första punkten att till nyttjanderätt till radiofrekvenser får knytas villkor om angivande av den tjänst eller typ av nät eller teknik för vilken nyttjanderätt till frekvensen har beviljats, i förekommande fall inbegripet exklusivt nyttjande av en frekvens för överföring av särskilt innehåll eller särskilda audiovisuella tjänster. Här ges således en möjlighet att ställa villkor för frekvensutnyttjandet med avseende på innehållet. Utredningen anser dock inte att detta innebär att det är tillåtet att ställa upp som villkor i tillståndet att radiosändaren exempelvis endast får användas för utsändning av TV-tjänster som överensstämmer med bestämmelserna i radio- och TV-lagen. Att på detta sätt få samtliga programföretag som sänder i det digitala marknätet att följa radio- och TV-lagens bestämmelser, eller ens vissa av dem, skulle enligt vår bedömning stå i strid med TV-direktivet och den underliggande EG-rättsliga principen om fri rörlighet för tjänster. Det skulle för övrigt även strida mot andemeningen i det EG-rättsliga regelverket för elektronisk kommunikation. Utredningen avstyrker därför att tillstånd att använda radiosändare villkoras på här antytt sätt.

Operatörsföretaget juridiskt ansvarig för programföretagens åtaganden

Vår bedömning: Enligt utredningens mening är en ordning där operatörsföretaget görs ansvarigt för innehållet i programföretagens sändningar inte försvarlig. Anledningen till detta är bl.a. att operatörsföretaget inte har något redaktionellt ansvar för vad som sänds ut och därmed helt saknar möjlighet att påverka innehållet i sändningarna.

I 10 kap. 12 § RTVL finns en bestämmelse som innebär att om den som sänder över satellit inte har hemvist i Sverige, Granskningsnämnden för radio och TV får förelägga – även vid vite – satellitentreprenören att följa vissa bestämmelser i lagen. Denna bestämmelse kan användas endast när den sändande är etablerad utanför EES och svensk lag således är tillämplig (jfr prop. 1992/93:75 s. 56 och 1995/96:160 s. 192 f.). Tanken är att satellitentreprenören genom

avtal med den sändande skall försäkra sig om att reglerna följs (a. prop. s. 56 resp. s. 193).

Ett alternativ för att få programföretagen att följa svenska regler skulle kunna vara att med bestämmelsen i 10 kap. 12 § RTVL som förebild göra operatörsföretaget ansvarigt för sändningarnas förenlighet med radio- och TV-lagen. Som ovan nämnts gäller satellit-entreprenörens ansvar enbart sändningar som radio- och TV-lagen är tillämplig på. I de fall den sändande är etablerad inom EES är flertalet av bestämmelserna i lagen över huvud taget inte tillämpliga. En bestämmelse om ansvar för operatörsföretaget konstruerad på motsvarande sätt skulle därför inte träffa sändningar av ett programföretag etablerat inom EES. För att omfatta även de företagen skulle man behöva föreskriva att i de fall ett programföretag inte har hemvist i Sverige, Granskningsnämnden får förelägga operatörsföretaget att tillse att ett programföretags sändningar överensstämmer med villkoren i sändningstillståndet.

I förarbetena till yttrandefrihetsgrundlagen diskuterades huruvida den tryckfrihetsrättsliga principen om ensamansvar skulle kunna överföras på vidaresändningar av TV-program. Vid en omedelbar vidareförmedling av en satellitsändning har den som står för vidare-sändningen ingen möjlighet att påverka innehållet i det som sänds. Den enda möjligheten att ingripa i sändningen är att avbryta vidare-sändningen. Regeringen ansåg att en väsentlig del av syftet med ett ansvarssystem efter TF:s mönster under sådana förhållanden inte skulle uppnås genom att den som genomför vidaresändningen insattes i en utgivares ansvariga ställning. Regeringen anförde vidare att eftersom den som ombesörjer vidaresändningen inte kan publicera något själv skulle ett ensamansvar för honom inte innebära någon ökning av möjligheterna att bringa känsliga eller obekväma upplysningar från andra till offentligheten, varför ett viktigt syfte med ett ensamansvar bortföll. Därtill ansåg regeringen att ingen bör kunna hållas ansvarig för innehållet i en sändning som han inte kan kontrollera i förväg (prop. 1990/91:64 s. 54).

Enligt utredningens mening är en ordning där operatörsföretaget görs ansvarigt för innehållet i programföretagens sändningar inte försvarlig. Anledningen till detta är att företaget inte har något redaktionellt ansvar för vad som sänds ut och därmed helt saknar möjlighet att påverka innehållet i sändningarna. Inte heller anser utredningen det förenligt med den grundläggande synen om censurförbud i svensk rätt att införa ett regelsystem som baseras på att operatören

skall förhandsgranska TV-sändningar till vilka företaget upplåtit sändningsutrymme.

Ändring av TV-direktivet

Vår bedömning: En ändring av TV-direktivet på sätt som Sverige föreslagit i yttrande till kommissionen framstår som önskvärd utifrån ett allmänt medborgarperspektiv och skulle dessutom tjäna som ett steg på vägen mot en för programföretagen mer jämbördig konkurrenssituation i det svenska marknätet.

Som angetts i kapitel 4, avsnitt 4.2, pågår för närvarande en översyn av TV-direktivet med inriktning på att analysera behovet av eventuella revideringar till följd av den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen inom den audiovisuella sektorn. Sverige har i ett yttrande till kommissionen framhållit, såvitt nu är av intresse, behovet av att ändra direktivets regler om jurisdiktion och tillämplig lag. Även Irland, Belgien, Nederländerna och Österrike har framställt liknande synpunkter. De förändringar som eftersträvas av dessa länder tar sikte på TV-sändningar som är riktade, enbart eller huvudsakligen, till invånarna i en annan medlemsstat än den medlemsstat som upprätthåller jurisdiktion över programföretaget. Sverige har i sitt yttrande föreslagit att det under nämnda förhållanden skulle vara möjligt att tillämpa ett undantag från nuvarande regler för att göra bestämmelserna för TV-sändningar i den mottagande medlemsstaten tillämpliga. Vid bedömningen av om undantaget är tillämpligt skall särskild hänsyn tas till t.ex. annonsmarknader och kontrakt med kabel-TV-operatörer, ägarförhållanden och personal i programföretaget samt vilket språk som används i dess egna produktioner.

En ändring av TV-direktivet på sätt som bl.a. Sverige föreslagit skulle leda till att programföretag som enbart eller huvudsakligen riktar sina sändningar till den svenska marknaden och som i dag faller utanför svensk jurisdiktion blev tvingade att följa svensk lag. En sådan ordning är eftersträvansvärd av flera skäl.

Ett skäl är att Sverige, som framhållits ovan, har en mer återhållsam hållning till förekomsten av reklam i TV-sändningar. Detta gäller speciellt reklam som riktar sig mot barn under tolv år och reklam för alkohol. Det är självklart av stort allmänt intresse att så långt möjligt kunna upprätthålla i demokratisk ordning beslutade

regler på sändningar avsedda för en svensk TV-publik. Ur ett medborgarperspektiv framstår det som i högsta grad önskvärt att kunna låta i vart fall marknätet vara en plattform för TV-tittare som vill vara försäkrade om att svenska regler gäller för sändningar som riktar sig främst till svenska hushåll och där man således kan vara säker på att slippa reklam för alkohol och reklam riktad till barn.

Ytterligare skäl för en ändring av TV-direktivet på förslaget sätt är att en ordning där vissa programföretag har att följa utländsk lag medan andra har att följa den i vissa avseenden mer restriktiva svenska lagen innebär att programföretagen inte kommer att konkurrera på lika villkor. Att samma regler gäller för alla programföretag som agerar i marknätet är därför av tämligen stor vikt för att skapa en mer konkurrensneutral marknad för marksänd TV.

Utredningens slutsats i jurisdiktionsfrågan är som framgått tidigare i detta avsnitt att det främst med hänsyn till innehållet i TV-direktivet och den grundläggande principen om fri rörlighet för tjänster – som TV-direktivet är till för att förverkliga – inte är möjligt att skapa svensk jurisdiktion över TV-sändningar i marknätet i vidare omfattning än vad som nu gäller, med undantag för den mindre ändring vi föreslår i 1 kap. 2 § sista stycket RTVL. En ändring av TV-direktivet i detta hänseende på sätt som Sverige föreslagit för kommissionen skulle dock kunna innebära en klar förbättring av rådande situation och tillgodose ett starkt medborgarintresse.

6.3.2 Tillstånd till programföretag

6.3.2.1 Inledning

I de föregående avsnitten har bland annat tillståndsfrågorna som rör operatörsföretaget behandlats. Detta avsnitt innehåller överväganden i fråga om tillståndsgivning, tillståndsvillkor och tillståndstidens längd för programföretag, såväl de som sänder fri-TV som de som sänder betal-TV.

6.3.2.2 Skälen för en tillståndsplikt

Vår bedömning: Vi anser att det finns goda skäl för att alla programföretag, oavsett om de erbjuder fri-TV- eller betal-TV-tjänster, skall erhålla tillstånd av regeringen eller en myndighet för att kunna sända i det digitala marknätet.

Genom 2 kap. 1 § p. 1 RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. I yttrandefrihetsgrundlagen regleras närmare vad yttrandefriheten i bl.a. radio- och TV-program innebär och anges även uttömmande vilka begränsningar i denna som får göras. Såvitt gäller friheten att sända TV-program på annat sätt än genom tråd får denna enligt 3 kap. 2 § YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Anledningen till att det inte råder fullständig etableringsfrihet för radiosändningar är att det av tekniska skäl är nödvändigt att reglera användningen av radiospektrum (prop. 1990/91:64 s. 116). Frekvensutrymme är en begränsad naturresurs och för att denna skall kunna utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt krävs en noggrann planering och reglering på internationell nivå. Sålunda finns det mellanstatliga överenskommelser i syfte att ordna och fördela möjligheterna till radiotrafik av skilda slag (prop. 1990/91:64 s. 79). Sverige har att rätta sig efter de internationella överenskommelser som ingåtts. För att säkerställa att internationella åtaganden följs och att frekvensutrymmet även i övrigt används på ett så effektivt sätt som möjligt krävs kontroll över dess användning. Av denna anledning finns och måste även fortsättningsvis finnas ett krav på tillstånd för att använda radiospektrum för exempelvis radio- och TV-sändningar.

I ingressen till TV-direktivet anges att principen om fri rörlighet för tjänster som den tillämpas på sändning och distribution av televisionstjänster också är ett klart uttalande i gemenskapsrätten av en mer allmän princip, nämligen yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen. Det sägs vidare att ett direktiv om sändning och distribution av TV-program måste säkerställa programmets fria rörlighet mot bakgrund av denna artikel och med förbehåll endast för de begränsningar som anges i artikel 10.2 i konventionen och av artikel 56.1 i fördraget. I artikel 10.1 Europakonventionen stadgas att rätten till yttrandefrihet enligt artikeln inte hindrar en stat att kräva tillstånd för radio-, television- eller biografiföretag. I artikel 10.2 i konventionen uttalas vidare att eftersom utövandet av de

nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa i artikeln angivna starka allmänna intressen. I TV-direktivets ingress uttalas vidare att direktivet fastställer minimikraven för att garantera frihet för sändning, varför det inte påverkar medlemsstaternas och respektive myndigheters ansvar i fråga om organisationen – inklusive systemen för tillståndsgivning, administrativ auktorisering eller beskattning – finansiering och programinnehåll. Med hänsyn till det nyss anförda anser vi att det inte är oförenligt med EG-rätten att behålla en ordning där sändningsrätt är beroende av tillstånd.

Enligt vårt förslag skall de programföretag som erbjuder fri-TV-tjänster, dvs. programtjänster som är tillgängliga utan krav på särskild betalning, ges rätt att sända inom ett visst närmare angivet sändningsutrymme. En sådan rätt skall liksom i dag föregås av ett tillståndsförfarande.

När det gäller betal-TV-tjänster föreslår utredningen att ett operatörsföretag skall disponera hela det sändningsutrymme som regeringen beslutar att avsätta för sådana programtjänster. Eftersom det är fråga om en fördelning av sändningsutrymme måste även operatörsföretagets verksamhet vara beroende av tillstånd.

Den modell vi föreslår innebär att operatörsföretaget, inom det sändningsutrymme för betal-TV som denne förfogar över, själv skall kunna välja vilka programtjänster som skall sändas. Det kan därför ifrågasättas om det finns skäl att upprätthålla någon form av statlig kontroll över de programföretag som skall konkurrera om att ingå i operatörsföretagets utbud.

Radiospektrum är som nyss sagts en begränsad naturresurs. Även om den digitala tekniken möjliggör ett effektivare resursutnyttjande med möjlighet att ge sändningstillstånd till flera än vad som i dag är fallet är marknätet fortfarande att betrakta som en knapp resurs. Det är av betydande allmänt intresse att tillse att det tillgängliga frekvensutrymmet utnyttjas på ett sätt som är så effektivt som möjligt utifrån ett yttrandefrihets- och informationsperspektiv och som uppfyller de mediepolitiska målen om bl.a. mångfald, tillgänglighet och massmediernas oberoende (se prop. 2000/01:1 utg.omr. 17 s. 98). För att säkerställa att dessa viktiga ändamål uppfylls bedömer utredningen att även de programföretag som erbjuder betal-TV-tjänster skall genomgå ett tillståndsförfarande. Ett första urval utifrån en strävan att uppnå bl.a. mångfald och yttrandefrihet

bör enligt utredningens mening göras av en företrädare för staten (utredningens överväganden i fråga om tillståndsmyndighet redovisas i avsnitt 6.3.3). På detta sätt ökar insynen och oberoendet i urvalsprocessen.

Utgångspunkten för våra fortsatta bedömningar är alltså att alla programföretag, oavsett om de erbjuder fri-TV- eller betal-TV-tjänster, skall erhålla tillstånd av regeringen eller en myndighet för att kunna sända.

6.3.2.3 Urvalskriterier vid tillståndsgivningen

Vårt förslag: Det skall införas en bestämmelse om att Radio- och TV-verket för att garantera en ändamålsenlig användning av sändningsutrymmet får begränsa antalet tillstånd att sända fri-TV. Av samma skäl skall Radio- och TV-verket fastställa det högsta antal tillstånd att sända betal-TV som kan meddelas. Beslutet skall omprövas när det finns anledning till det. Det bör beviljas tillstånd till något fler programtjänster än som ryms inom det tillgängliga utrymmet för betal-TV.

Tillstånd att sända fri-TV får endast beviljas programföretag som bedöms ha finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva sändningsverksamhet under tillståndstiden.

När tillstånd beviljas att sända fri-TV och betal-TV skall särskilt beaktas att sändningsutrymme kan tas i anspråk dels för olika programtjänster som kompletterar varandra så att sändningarna som helhet kommer att tilltala olika intressen och smakriktningar, dels för lokala och regionala program, dels av så många oberoende programföretag som möjligt.

Utgångspunkten för fördelningen av frekvensutrymme ges i 3 kap. 2 § andra stycket YGL, där det föreskrivs att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Som vi redogjort för i avsnitt 6.2.3 ankommer det på regeringen att bestämma hur mycket frekvensutrymme som skall avsättas för sändningar av respektive fri-TV och betal-TV.

I fråga om tillstånd till sändning av fri-TV innebär vårt förslag att förfarandet kommer att fungera ungefär på motsvarande sätt som i dag. Sedan regeringen fattat beslut om hur stort utrymme som skall avsättas till fri-TV kommer tillstånd att utlysas. Om sändnings-

utrymmet fylls vid denna inledande tillståndsgivning finns det naturligtvis inte någon möjlighet att bevilja ytterligare tillstånd. Under sådana förhållanden är det möjligt att meddela nya tillstånd först när tillstandsperioden löpt ut för de tidigare tillståndshavarna eller när ett sändningstillstånd av någon anledning återkallats eller inte förlängts. Så länge det finns ledig kapacitet bör det dock vara möjligt att när som helst ansöka om sändningstillstånd.

När det gäller betal-TV skall Radio- och TV-verket utlysa tillståndet för ett operatörsföretag att disponera sändningsutrymmet för betal-TV. Vi föreslår att Radio- och TV-verket i samband därmed också skall fastställa det högsta antal tillstånd till programföretag att sända betal-TV som kan beviljas. Därvid skall Radio- och TV-verket sträva efter att tillgodose de allmänna hänsyn och intressen som motiverar att det finns en tillståndsplikt (se avsnitt 6.3.2.2).

Radio- och TV-verket bör eftersträva att det utlyses och beviljas något fler tillstånd än det finns plats för i det för betal-TV avsatta sändningsutrymmet. Om tekniken efter en tid medger att det finns möjlighet att sända fler programtjänster inom utrymmet för betal-TV skall Radio- och TV-verket fatta ett nytt beslut om det antal tillstånd som bedöms lämpligt. Det är en förhoppning att det kommer att finnas fler tillståndshavare än det finns tillgänglig sändningskapacitet. Detta skapar större möjligheter till flexibilitet för operatörsföretaget och gör att sändningsutrymmet kan utnyttjas bättre. Konkurrens mellan programföretagen bör dessutom förbättra för konsumenterna genom bättre innehållskvalitet och lägre priser. I praktiken kommer det att innebära att för det fall ledig kapacitet på ett eller annat sätt frigörs, det skall finnas ett antal programtjänster som är godkända och som operatörsföretaget snabbt kan ta in i sitt utbud.

Gällande tillståndsförfarande bygger på vissa av riksdagen fastlagda riktlinjer för tillståndsgivningen (jfr. prop. 1996/97:67 s. 30). Enligt dessa bör eftersträvas att mer än ett programföretag deltar i sändningsverksamheten på varje ort, att inte ett företag ensamt bör kunna disponera en hel multiplex, att programutbudet som helhet kan tilltala olika intressen och smakriktningar och att lokala och regionala TV-program liksom TV-program som är förankrade i den svenska kulturkretsen ges företräde. Dessa riktlinjer är inte positivt angivna i lag. Däremot framgår de indirekt av 9 § förordningen (1997:894) om marksänd digital TV. Där föreskrivs att det av Radio- och TV-verkets motiverade förslag till fördelning av tillstånd skall

framgå i fall vissa kriterier med anknytning till riksdagens riktlinjer är för handen.

Som tidigare nämnts kommer vi i avsnitt 6.3.3 att föreslå att tillståndsgivningen till bl.a. andra programföretag än de allmänna public service-företagen skall delegeras till Radio- och TV-verket. En sådan delegation medför enligt utredningens uppfattning att det finns behov av att i lag närmare specificera de sakliga grunderna för hur sändningstillstånden skall fördelas. Då fråga är om grundlagsskyddade rättigheter skall bestämmelserna ges i lag. Eftersom regeringen fortsättningsvis endast skall bevilja tillstånd för TV-sändningar som finansieras genom medel från den allmänna TV-avgiften får bestämmelsen mindre betydelse för regeringens tillståndsgivning.

Tillstånd att sända fri-TV innebär upplåtelse av ett visst sändningsutrymme att disponera för TV-sändningar. Ett sådant tillstånd bör endast beviljas programföretag som bedöms ha finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva sändningsverksamhet under tillståndstiden.

I övrigt bör urvalet av programföretag ske utifrån ett jämförande urvalsförfarande, där avgörande betydelse skall fästas vid vissa i lagen angivna kriterier. Utredningen anser av principiella skäl att det inte är lämpligt att använda sig av anbudsförfarande i någon form, inte ens då valet står mellan två eller flera företag som utifrån de sakliga kriterierna kan anses som likvärdiga.

De riktlinjer som statsmakterna angav inför starten av de digitala sändningarna bör i vissa delar gälla även fortsättningsvis. Sålunda bör tillståndsgivaren vid beviljande av tillstånd beakta att sändningsutrymme kan tas i anspråk för olika programtjänster som kompletterar varandra så att sändningarna som helhet kommer att tilltala olika intressen och smakriktningar, för lokala och regionala program och av så många oberoende programföretag som möjligt i syfte att främja yttrandefriheten och informationsfriheten och undvika maktkoncentration. Samma kriterier bör styra urvalet oavsett om det är fråga om tillstånd att sända fri-TV eller betal-TV.

Tillståndsgivarens bedömningsunderlag vid urvalet kommer att bestå bl.a. i de uppgifter om sändningsverksamheten som programföretagen anger i sina ansökningar. Med hänsyn till det allmänna intresset av att förhindra illojala beteenden skall tillståndsgivaren vid urvalet även beakta de reella möjligheterna att ingripa med sanktioner mot tillståndshavare. Detta behöver inte uttryckas i lagtext.

Med hänsyn till att utrymmet för fri-TV kommer att vara en mycket knapp resurs bör det vara möjligt för Radio- och TV-verket

att begränsa antalet tillstånd, om det är nödvändigt för att garantera en ändamålsenlig användning av sändningsutrymmet. Så kan vara fallet om verket t.ex. anser att ett visst utrymme bör avsättas åt regionala program, men det saknas sökande som uppfyller kraven för att beviljas tillstånd (se vidare i författningskommentaren).

6.3.2.4 Tillståndens giltighetstid och närmare innebörd

Vårt förslag: Ett tillstånd att sända TV-program skall avse antingen fri-TV eller betal-TV. Tillstånd att sända fri-TV skall innebära rätt att samtidigt sända det antal program i varje område under den del av dygnet som anges i tillståndet. Ett tillstånd att sända betal-TV skall innebära rätt att sända program som anges i tillståndet. Om inte annat anges i tillståndet får sändningsrätten dock utövas endast om avtal om upplåtelse av sändningsutrymme ingås med ett operatörsföretag.

Tillståndstidens längd skall anges i lagen. Tillstånd som beviljas av regeringen skall gälla i sex år. Övriga tillstånd till programföretag skall gälla i två år med rätt till förlängning med två år i två omgångar om inte särskilda skäl talar emot det.

Med hänsyn till den modell med operatörsföretag vi förespråkar skall införas bör det finnas olika slags tillstånd för programföretag beroende på om de sänder fri-TV eller betal-TV. Dessutom anser vi att det i fråga om fri-TV-tillstånden vid bestämmande av tillståndstidens längd bör göras skillnad beroende på om det är public service-sändningar eller andra typer av sändningar.

Ett tillstånd att sända fri-TV skall innebära en rätt att använda ett visst närmare angivet sändningsutrymme för att sända en eller flera programtjänster och tilläggstjänster som har anknytning till programmen. Däremot bör ett tillstånd att sända betal-TV inte innebära att företaget tilldelas ett sändningsutrymme eller får en ovillkorlig rätt att sända sina program. Tillståndet skall innebära en rätt att sända det eller de program som anges i tillståndet. För att få utöva sändningsrätten skall emellertid krävas att avtal slutits med ett operatörsföretag om att sända inom dess sändningsutrymme och därmed ingå i dess utbud. Radio- och TV-verket bör dock i särskilda fall kunna medge undantag från kravet på att ingå avtal med operatörsföretaget (se vidare i författningskommentaren).

Till skillnad från vad som nu gäller anser utredningen att tillståndstidens längd bör anges i lagen. De skäl för en lagreglering som redovisats i avsnitt 6.2.3 såvitt gäller operatörsföretagets tillstånd har bärkraft även i fråga om programföretagets tillstånd. Vi anser att det bör finnas dels tillstånd med längre giltighetstid, dels tillstånd som löper på kortare tid men som är förenade med en rätt till förlängning om det inte finns särskilda skäl emot det. De längre tillstånden är tänkta för TV-företagen i allmänhetens tjänst. Vi anser att sex år är en väl avvägd giltighetstid för dessa tillstånd. Det bör dock tas in en bestämmelse i lagen om att giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

Ett sexårigt tillstånd bör enligt vår uppfattning vara förenat med en rätt till förlängning om ytterligare fyra år om inte regeringen har sagt upp tillståndet senast två år före tillståndstidens utgång. Detta motsvarar vad som i dag gäller för tillstånd med en giltighetstid om minst fyra år.

Det som talar för att vid sidan av de längre tillstånden ha ett system med korta tillstånd är främst att det ger en möjlighet att vid behov ingripa mot ett programföretag som inte sänder i enlighet med de uppgifter som lämnats under ansökningsförfarandet och som varit bestämmande vid urvalsprocessen eller åsidosätter tillståndsvillkor utan att det finns grund för att återkalla tillståndet. Det gäller både programföretag som vill sända fri-TV och sådana som valt att sända betal-TV.

En annan fördel med korta tillstånd är att det skapar större flexibilitet. När det gäller betal-TV-företagen kommer dock den tid som avtalas med operatörsföretaget att vara av avgörande betydelse för sändningsrättens utövande i praktiken. Det finns ingenting som hindrar att denna tid sätts längre eller kortare än tillståndets giltighetstid. Avtalet kan sålunda gälla för längre tid än tillståndet om det tas in ett villkor om att avtalet gäller under förutsättning att programföretaget har ett giltigt sändningstillstånd.

Utredningen anser att en tid om två år är lämplig för de kortare tillstånden med en rätt till förlängning om ytterligare två år i två omgångar om inte särskilda skäl talar emot det. I praktiken blir därmed tillståndstidens längd även i dessa fall sex år, under förutsättning att bl.a. tillståndshavaren sköter sina åtaganden enligt tillståndet. Till frågan om vad som är att betrakta som särskilda skäl återkommer vi i författningskommentaren.

6.3.2.5 Tillståndsvillkor

Regleringen av innehållet i sändningarna sker dels genom bestämmelser i radio- och TV-lagen, dels genom att det ges möjlighet för regeringen att meddela villkor för sändningstillstånden. Vi har redogjort närmare för detta i kapitel 2. Kortfattat innebär den nuvarande ordningen att endast regler som gäller för innehållet i alla slags sändningar regleras i radio- och TV-lagen. Övrig reglering i fråga om sändningarnas innehåll sker genom att det i sändningstillstånden tas in villkor som skall uppfyllas för att programföretaget skall ha rätt att sända. Detsamma gäller vissa tekniska och andra frågor. Vilka villkor som får ställas anges uttömmande i 3 kap. 1–4 §§ RTVL. Utredningen anser att denna ordning bör bestå. Övergången till digital sändningsteknik gör dock att det finns anledning att reformera vissa delar av villkorskatalogen.

Samtyckeskravet (3 kap. 8 § RTVL)

Vårt förslag: Kravet att ett tillstånd endast får förenas med villkor som den sökande har samtyckt till skall endast gälla för villkor som rör innehållet i sändningarna.

I dagsläget får ett beslut om sändningstillstånd endast innehålla villkor som den sökande godtagit. Denna ordning infördes när den tidigare gällande avtalsmodellen avskaffades. På detta sätt upprätthölls en avtalsliknande situation. Vi anser att det bara finns anledning att ställa upp godkännande som en förutsättning när det är fråga om villkor som har med innehållet att göra. Samtyckeskravet sammanhänger med dels att programföretagens redaktionella självständighet måste värnas, dels att programföretagen har bäst möjligheter att bedöma vad som är praktiskt genomförbart i dessa avseenden. I fråga om vissa villkor av mer teknisk natur saknas däremot anledning att låta programföretagen ha inflytande över dessa. Den sökande skall dock även beträffande sådana villkor fortsättningsvis ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som tillståndsgivaren avser att förena med tillståndet innan beslut om tillstånd meddelas.

Skyldigheten att använda viss radiosändare (3 kap. 2 § 8 RTVL)

Vår bedömning: Möjligheten att i ett sändningstillstånd föreskriva skyldighet att använda viss radiosändare bör behållas men bör inte användas i tillstånd att sända TV-program med digital sändningsteknik.

Bestämmelsens föregångare fanns i radiolagen (1966:755) och hade till syfte att möjliggöra att danska sändningar, i avsikt att förbättra mottagningsförhållandena i Danmark, kunde sändas ut från svensk botten. I det tillstånd som gäller för de finska sändningarna finns krav på att Nackasändaren används (prop. 1995/96:160 s. 164). I propositionen till radio- och TV-lagen påpekades även att krav på användning av viss sändare kan behöva ställas också med anledning av införandet av ny teknik (a. prop. s. 164).

Utredningen om elektronisk kommunikation anförde i sitt delbetänkande *Lag om elektronisk kommunikation* (SOU 2002:60) att bestämmelsen i fråga bör anses falla inom ramen för infrastrukturregleringen och att den, om den skall behållas, hör hemma i lagen om elektronisk kommunikation. Utredningen framhöll vidare att artikel 8.3 i ramdirektivet anger att de nationella regleringsmyndigheterna skall bidra till utvecklingen av den inre marknaden bl.a. genom att avlägsna kvarvarande hinder för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät, tillhörande faciliteter och elektroniska kommunikationstjänster på det europeiska planet och säkerställa att företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster inte behandlas olika under lika omständigheter. Reglerna i 1.3 i ramdirektivet och 5.2 i auktorisationsdirektivet anger emellertid att det nya regelverket inte påverkar de åtgärder som i enlighet med gemenskapslagstiftningen vidtagits på gemenskapsnivå eller nationell nivå för att arbeta för mål som avser allmänintresset, särskilt när det gäller reglering av innehåll och audiovisuell politik. Utredningen om elektronisk kommunikation betonade särskilt att dess förslag till bestämmelser om tillstånd att använda radiosändare innebar en möjlighet att uppställa villkor om täckning inom landet och att de syften som ligger till grund för 3 kap. 2 § 8 RTVL bör kunna uppfyllas genom ett sådant villkor.

Ett annat förhållande som utredningen om elektronisk kommunikation pekade på var att om den aktuella villkorspunkten skulle tas bort det troligen inte längre finns någon grund för att meddela tillståndsvillkor som – på sätt som nu sker i tillstånden för analog

utsändning för SR, SVT, UR och TV4 – ålägger programföretagen att köpa utsändningstjänster av Teracom. Såvitt gäller de analoga utsändningarna ansåg utredningen att det inte kunde bortses från risken att en reform skulle medföra fördyringar. Sammantaget bedömde utredningen om elektronisk kommunikation att det fanns skäl som talar för att den nuvarande regleringen i punkten 8 bör upphävas. Med hänsyn till de ställningstaganden och uttalanden som riksdagen gjort i frågan och då det inte utan vidare är klart att regleringen strider mot direktiven avstod utredningen dock från att lägga fram ett konkret lagförslag.

I nu gällande tillstånd för sändning av TV-program med digital teknik finns inte några krav på användning av vissa radiosändare. När de analoga sändningarna har upphört finns det ingen anledning att ha kvar detta villkor. Det finns således skäl för att upphäva punkt 8. När det gäller sändning av ljudradio är dock en digitalisering inte nära förestående. Det finns därför behov av att behålla möjligheten att föreskriva sådan skyldighet i tillstånd att sända ljudradio. Utredningen vill framhålla, bl.a. mot bakgrund av vad utredningen om elektronisk kommunikation anförde, att det finns ett särskilt intresse av att skapa konkurrens i fråga om själva överföringen, dvs. den verksamhet som Teracom i dag bedriver. Frågan har beröringspunkter med den delen av vårt uppdrag som rör möjligheterna att skapa ökad konkurrens i kabel-TV-näten. Vi återkommer till dessa frågor i vårt slutbetänkande. Tills vidare anser vi således att punkt 8 bör vara kvar men att den inte bör komma till användning vid tillstånd att sända digital-TV.

Till Granskningsnämnden för radio och TV lämna uppgifter som är nödvändiga för nämndens bedömning om sända program stämmer överens med de villkor som har meddelats enligt denna lag (3 kap. 2 § 16 RTVL)

Vårt förslag: Vi föreslår att 3 kap. 2 § 16 upphävs.

Bestämmelsen är motiverad av att Granskningsnämnden kan ha behov av annat än inspelningsmaterial, t.ex. programtablåer och sponsorsavtal, för att kunna utöva tillsyn över efterlevnaden av tillståndsvillkoren. Som redogörs för närmare i avsnitt 6.5.2 föreslår vi att det införs en allmän skyldighet för den som har fått tillstånd att sända att på begäran ge bl.a. Granskningsnämnden tillgång till upp-

lysningar och handlingar som myndigheten anser är nödvändiga för dess bedömning om sändningsverksamheten stämmer överens med radio- och TV-lagen och de villkor som meddelats med stöd av lagen. Det blir därmed överflödigt att dessutom föreskriva en skyldighet att lämna uppgifter till Granskningsnämnden i tillståndsvillkor. Vi föreslår därför att punkt 16 upphävs.

Villkor om att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som erhåller tillstånd inte får förändras mer än i begränsad omfattning (3 kap. 4 § RTVL)

Vår bedömning: Vi ser inte att det mot bakgrund av gemenskapsrätten finns något hinder mot att behålla 3 kap. 4 § RTVL i sin nuvarande lydelse.

Syftet med detta villkor är att undvika maktkoncentration på mediemarknaden. Vi har i avsnitt 6.2.4 föreslagit att det införs en möjlighet att ställa upp ett motsvarande villkor i tillståndet till operatörsföretag. Eftersom syftet med ett sådant villkor är att motverka koncentration av makt och ägande och det inte skall göras någon skillnad mellan olika subjekt utifrån nationalitet eller etableringsland har utredningen ansett att ett sådant krav inte strider mot etableringsfriheten, den fria rörligheten för tjänster eller konkurrensrätten. Vi gör samma bedömning i fråga om det nu aktuella villkoret för programföretag. Det innebär att vi inte ser något hinder mot att behålla 3 kap. 4 § RTVL i sin nuvarande lydelse.

Villkoren i de olika tillstånden för fri-TV respektive betal-TV

Vår bedömning: Vi anser att alla tillståndsvillkor som kan ställas på programföretag bör framgå av bestämmelser som är tillämpliga på både fri-TV och betal-TV även om samtliga villkor inte kommer att bli aktuella i båda formerna av tillstånd.

Vi anser att samtliga tillståndsvillkor som kan ställas på programföretag bör framgå av bestämmelser som är tillämpliga på både fri-TV och betal-TV. Det innebär emellertid inte att alla villkoren kommer att aktualiseras i tillstånd till såväl fri-TV- som betal-TV-

sändningar. Vissa villkor kommer naturligtvis att gälla i båda typerna av tillstånd medan andra enbart bör ställas i endera fallet. Vi går här igenom vissa av i nuvarande 3 kap. 2 § RTVL angivna villkor som inte nämnts ovan men som kan förtjäna en kommentar.

Villkoren i punkterna 1–3 om att sända program till hela landet eller till en viss del av landet, att sända under en viss minsta tid och att samtidigt sända ett visst minsta antal program i varje område kan endast bli aktuella att tillämpa i fri-TV-tillstånd. För betal-TV-företagen rör detta nämligen frågor som bör regleras i avtalet mellan programföretaget och operatörsföretaget. Punkterna 4 och 6, som gäller skyldighet att bereda utrymme för sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade enligt 2 kap. 1 § andra stycket respektive att bereda utrymme för sändningar som sker med stöd av tillstånd av regeringen, kommer också sannolikt endast att meddelas i fri-TV-tillstånden och då framförallt i tillstånden till public service-bolagen.

När det gäller punkten 5, att anpassa sändningar så att de blir tillgängliga för funktionshindrade, har detta krav hittills ställts på SVT och TV4. Det finns dock inget som hindrar att sådana villkor ställs även på övriga programföretag. Det kan i detta sammanhang nämnas att utredningen enligt sina direktiv (Dir. 2003:30) har att överväga behovet av lagändringar för att förbättra tillgängligheten till TV-program för personer med funktionshinder. Vi kommer att behandla den delen av uppdraget i vårt slutbetänkande.

Punkten 7 om att använda en viss sändningsteknik samt samverka med andra tillståndshavare i tekniska frågor kommer i princip endast att bli aktuell för fri-TV-tillstånden eftersom operatörsföretaget handhar alla tekniska samordningsfrågor för sändningarna av betal-TV. Företaget kommer i sin tur att ha villkor om teknisk samverkan i sitt tillstånd. Villkor med stöd av punkten 7 bör dock meddelas i sådana tillstånd där ett programföretag getts rätt att utöva sändningsrätten enligt tillståndet utan att först träffa avtal med operatörsföretaget om att ingå i dess utbud.

Det kan bli aktuellt att ställa krav på att programföretaget kostnadsfritt skall sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det (p. 15) i tillstånd för såväl fri-TV- som betal-TV-tjänster. I sitt remissyttrande över Digital-TV-kommitténs slutbetänkande (SOU 2001:90) föreslog Styrelsen för psykologiskt försvar bl.a. att regeringen till de digitala sändningstillstånden fogar ett villkor att sända VMA, som är ett varnings- och informations-system. Vi har anledning att överväga frågan i vårt slutbetänkande i

samband med den del av vårt uppdrag som innebär att vi, mot bakgrund av Sveriges medlemskap i EU, skall överväga om det bör göras någon ändring av bestämmelserna om vilka skyldigheter att sända myndighetsmeddelanden som kan åläggas programföretagen (Dir. 2000:43).

Villkoret att utforma sändningarna på ett sådant sätt att de inte endast kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet (p. 17) innebär i klartext ett förbud mot att kryptera sändningarna. Syftet med kryptering kan, men måste inte nödvändigtvis, vara ett sätt att kunna ta betalt för programtjänsten i fråga. Det kan naturligtvis inte bli aktuellt att meddela ett sådant villkor i tillstånd att sända betal-TV. Däremot är det angeläget att kunna ställa villkor om att sändningarna från public service-företagen skall ske okodat. Även för de sändningar som utan att vara public service är fritt tillgängliga för alla kan det finnas ett intresse från statens sida att ta med ett villkor om krypteringsförbud. Detta gäller inte minst sändningar som omfattas av vidaresändningsplikten enligt 8 kap. 1 § RTVL.

6.3.2.6 Särskilt om programtjänster som omfattas av vidaresändningsplikt enligt 8 kap. 1 § RTVL

Villkor för att omfattas av vidaresändningsplikten enligt 8 kap. 1 § RTVL

Vårt förslag: Vi föreslår att det i 3 kap. RTVL införs en bestämmelse som innebär att det i ett tillstånd att sända fri-TV får införas en förklaring om att sändningarna skall omfattas av vidaresändningsplikt enligt 8 kap. 1 § RTVL. En sådan förklaring får införas endast om sändningsverksamheten utövas opartiskt och sakligt samt sändningarna innehåller ett mångsidigt utbud där det skall ingå nyheter. Förklaringen skall innehålla uppgifter om dessa krav.

För att omfattas av vidaresändningsplikt enligt 8 kap. 1 § RTVL skall en sändning dels vara avsedd att tas emot i området utan villkor om särskild betalning, dels ske med stöd av ett sändningstillstånd förenat med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter.

Kravet på att sändningen skall vara avsedd att tas emot i området utan villkor om särskild betalning innebär att sändningen måste

vara okrypterad eller, om så inte är fallet, att programföretaget kostnadsfritt måste tillhandahålla konsumenten ett programkort som avkodar sändningen i fråga.

I övrigt måste sändningstillståndet alltså innehålla krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter. Hittills har endast de programtjänster som sänts analogt i marknätet – och därutöver en digital programtjänst från public service-bolagen – omfattats av sändningsplikten. Utredningen har i delbetänkandet *Must carry* (SOU 2003:109) föreslagit att sändningsplikten skall omfatta samtliga samtidigt sända programtjänster som sänds av avgiftsfinansierade programföretag och högst tre samtidigt sända programtjänster som sänds av annan tillståndshavare. När det gäller de avgiftsfinansierade programföretagen har vi i nämnda betänkande framhållit att, så länge SVT organiserar sitt programutbud i enlighet med sitt uppdrag att utöva sändningsverksamhet i allmänhetens tjänst, hela SVT:s (och UR:s) utbud bör betraktas som en helhet vid prövning av förutsättningarna för att omfattas av vidare-sändningsplikten (a. bet. s. 74 f).

Utredningen har vidare framhållit att en förutsättning för att sändningsplikten skall omfatta en viss – icke avgiftsfinansierad – programtjänst är att den sänds under krav som i stora delar överensstämmer med dem som gäller för public service-företagen. Därför kan exempelvis inte enbart förekomsten av nyheter i en programtjänst innebära att kravet att programutbudet skall innehålla nyheter är uppfyllt. De nyheter som sänds måste dessutom vara av viss kvalitet och kvantitet. Liksom i dag kommer därför i praktiken de krav som ställs på programtjänsterna med *must carry*-status att vara mer långtgående än vad som framgår av lagtexten i 8 kap. 1 § RTVL.

Nuvarande tillstånd med villkor om ett mångsidigt programutbud är relativt detaljerade i fråga om kravets närmare innebörd. Att i lagtexten närmare ange sådana detaljkrav är enligt vår mening inte ändamålsenligt. I stället förordar utredningen en ordning där tillståndsgivaren i varje enskilt fall skall avgöra om en programtjänst sänds under sådana högt ställda krav att den skall omfattas av nätinnehavarnas *must carry*-skyldighet. Vi föreslår därför att tillståndsgivaren i ett tillstånd skall kunna införa en förklaring om att sändningarna omfattas av vidare-sändningsplikten. En sådan förklaring skall lämnas endast under förutsättning att sändningsverksamheten kommer att utövas opartiskt och sakligt samt att det ställs upp relativt detaljerade krav i fråga om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyhetssändningar. Kraven bör i stort sett likna

dem som gäller för public service-sändningarna. I förklaringen skall kraven närmare preciseras, särskilt gäller det kravet att sända ett mångsidigt utbud. Det ankommer på Granskningsnämnden att utöva tillsyn över att kraven uppfylls. Vid bristande uppfyllelse skall förklaringen kunna återtas. Vi återkommer till frågan i författningskommentaren.

Genom att villkora vidareändningsplikten till sändningar som sker med stöd av tillstånd som innehåller en förklaring som nu nämnts blir vidareändningsplikten klarare, tydligare och mer förutsägbar för kabeloperatörer.

Möjligheten att omfattas av en vidareändningsplikt kan betraktas som en förmån för ett programföretag. Enligt EG-rätten får en sådan förmån inte begränsas på så sätt att enbart inhemska företag kan komma i åtnjutande av den. Av intresse är därmed om det är möjligt att ställa krav på en sändning från en annan EES-stat som rör innehållet i sändningarna.

Bestämmelsen om vidareändningsplikt riktar sig mot kabeloperatörer och behandlar inte programföretagens rätt att sända i Sverige. Regleringen grundas på artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster (USO-direktivet) och ligger enligt utredningen utanför TV-direktivets räckvidd. Vidareändningsplikt får enligt USO-direktivet endast införas när det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda mål som avser allmänintresset. Regleringen skall vara proportionerlig och öppen för insyn. Skyldigheten skall ses över regelbundet.

Enligt utredningens bedömning skulle det strida mot regleringen i USO-direktivet att låta vidareändningsplikten omfatta sändningar som inte uppfyller tämligen långtgående krav förankrade i allmänna intressen av betydande vikt. Dessa krav måste ställas upp oberoende av sändningarnas ursprung. Av samma skäl är det nödvändigt att kunna sanktionera ett bristande uppfyllande av de krav som utgör en förutsättning för must carry-status.

Om sålunda en programtjänst som förklarats omfattas av sändningsplikt inte uppfyller de krav som ställts upp för must carry-skyldigheten måste tillståndsgivaren kunna återkalla förklaringen. Vi återkommer till förutsättningarna för att ett återtagande skall få ske i avsnitt 6.5.2. Om en förklaring återtas förlorar programtjänsten sin must carry-status och kabeloperatörer är därefter inte skyldiga att förmedla den gratis i sina kabelnät.

Som framgår av avsnitt 6.3.2.4 har en tillståndshavare vid tillståndsperiodens slut normalt rätt till förlängning med ytterligare två år i

två omgångar om det inte finns särskilda skäl emot det. En sådan förlängning bör omfatta också en förklaring om vidareändningsplikt.

Den föreslagna ordningen kräver dels att en ny paragraf införs i kapitel 3, dels att en ändring görs i 8 kap. 1 § RTVL. Dessutom blir vissa tillägg i tillsyns- och påföljdsbestämmelserna nödvändiga.

Skyldighet att tillhandahålla programsignal

Vårt förslag: Vi föreslår att det i radio- och TV-lagen införs en bestämmelse som innebär att den som innehar ett tillstånd där det intagits en förklaring om att sändningarna omfattas av vidareändningsplikt, på begäran skall tillhandahålla den programbärande signalen för en programtjänst till den som enligt 8 kap. 1 § är skyldig att vidare-sända denna eller som sannolikt inom rimlig tid skulle omfattas av en sådan skyldighet, om programtjänsten distribuerades i nätet utan kostnad för själva mottagningen.

I delbetänkandet *Must carry* (SOU 2003:109) föreslog utredningen att vidareändningsplikt enligt 8 kap. 1 § RTVL skall gälla för var och en som äger eller annars förfogar över ett elektroniskt kommunikationsnät som används för överföring av TV-sändningar till allmänheten genom kabel om ett betydande antal hushåll anslutna till nätet använder det som sitt huvudsakliga medel för att ta emot TV-sändningar. Detta betyder att även andra trådnät än traditionella kabel-TV-nät, t.ex. bredbandsnät och kopplade telenät, har en vidareändningsskyldighet om övriga förutsättningar är uppfyllda. Programföretagen förfogar enligt 48 § URL över rätten till återut-sändning av sända program, den s.k. signalrätten. Vidareändningsplikten får anses förutsätta att programföretagen ger erforderligt samtycke till vidareändningen. Det finns inte någon lagreglerad skyldighet för ett programföretag att tillhandahålla en nätoperatör programsignalen för vidareändning.

Som anfördes i delbetänkandet *Must carry* anser vi att det finns en risk för att avsaknaden av en leveransplikt kan innebära en hämsko på teknik- och marknadsutvecklingen för alternativa sätt att distribuera TV-program. Ett företag som vill erbjuda abonnenter ett brett utbud av TV-program via ett annat kabelnät än det traditionella kabel-TV-nätet måste för att få kunder sannolikt kunna distribuera must carry-kanalerna. I avsaknad av en leveransplikt har programföretagen möjlighet att antingen helt vägra vidareändning

av TV-signalen eller ta orimligt mycket betalt för rätten att vidare-sända. Detta talar enligt utredningens mening för att en leverans-skyldighet bör införas.

Införandet av en sådan plikt innebär visserligen en inskränkning i programföretagets signalrätt. Eftersom det med vårt förslag kommer att vara upp till programföretaget att på egen hand bestämma om man vill komma i fråga för must carry-status eller inte har vi svårt att se att denna inskränkning kan anses stå i strid med någon grund-lagsskyddad rättighet. Ett programföretag som vill sända inom ramen för vidare-sändningsplikten får således acceptera en skyldighet att samtycka till vidare-sändning i sådana kabelnät som har vidare-sändningsskyldighet enligt 8 kap. 1 § RTVL. För att en leveransplikt skall uppnå sitt syfte måste den emellertid gälla även om villkoren i 8 kap. 1 § RTVL inte är uppfyllda, men det är sannolikt att de skulle uppfyllas inom rimlig tid, om nättinnehavaren fick tillgång till must carry-kanalerna och dessa därmed kunde vidare-sändas i nätet utan kostnad för de anslutna hushållen. Det bör enligt utredningen finnas möjlighet att inom ramen för den ersättningsmodell som vi föreslagit i delbetänkandet *Must carry* beakta att signalrätten kan representera ett värde för programföretagen (se SOU 2003:109 s. 103 f. och 121 f.).

Vi föreslår mot bakgrund av vad som ovan anförts att det i radio- och TV-lagen införs en bestämmelse som innebär att den som inne-har ett tillstånd där det intagits en förklaring om att sändningarna omfattas av vidare-sändningsplikt på begäran skall tillhandahålla den programbärande signalen för en programtjänst till den som enligt 8 kap. 1 § RTVL är skyldig att vidare-sända denna eller som sannolikt inom rimlig tid skulle omfattas av en sådan skyldighet, om program-tjänsten distribuerades i nätet utan kostnad för själva mottagningen.

I avsnitt 6.5.2 föreslår vi att det införs en bestämmelse om att must carry-förklaringen kan återtagas om leveransskyldigheten åsidosätts.

6.3.3 Tillståndsgivning genom myndighet

Vårt förslag: Vi föreslår att all tillståndsgivning beträffande digital marksänd TV, utom tillståndsgivningen för public service-företagens verksamhet, delegeras från regeringen till Radio- och TV-verket. Verkets beslut i fråga om tillstånd till programföretag att sända TV-program, förklaring om s.k. must carry-status, tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag samt ändring av tillståndsvillkor får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Verkets beslut gäller omedelbart även om det överklagas. Vid överklagande till kammarrätt skall reglerna om prövningstillstånd gälla.

Enligt nuvarande bestämmelser i radio- och TV-lagen är det regeringen som ger tillstånd till reguljära TV-sändningar i marknätet. Regeringen ger även tillstånd till att till hela landet eller till utlandet sända ljudradioprogram samt att bedriva lokala digitala ljudradio-sändningar. Radio- och TV-verket är tillståndsmyndighet beträffande vissa radio- och TV-sändningar. Således meddelar verket tillstånd för närradio och lokalradio samt tillstånd för att under en tid av högst två veckor sända TV- och radioprogram som inte är närradio eller lokalradio. Enligt förordningarna (1995:1020) om digitala ljudradiosändningar och (1997:894) om marksänd digital TV utlyser verket tillstånd att sända digital radio respektive TV och lämnar förslag till regeringen om fördelning av sändningstillstånden.

Att regeringen är tillståndsmyndighet för TV-sändningar i marknätet har sin bakgrund i att frekvenstillgången är begränsad och att analoga sändningar kräver så mycket frekvensutrymme att endast ett fåtal tillståndsbeslut har kunnat meddelas. Med hänsyn till mediets genomslagskraft har varje enskilt beslut om sändningstillstånd i det analoga marknätet varit av stor betydelse för allmänheten. Sändningsverksamheten har av den anledningen reglerats genom ett antal mer eller mindre individuella villkor. De överväganden som har gjorts i frågor om tillstånd och villkor har skett utifrån hur verksamheten bäst kan tjäna allmänheten och ingått som ett led i massmediepolitiska överväganden där regeringen har svarat inför riksdagen. Att regeringen skall vara tillståndsmyndighet har mot bakgrund av detta setts som naturligt.

Genom den tekniska utvecklingen och övergången till digital teknik finns det nu förutsättningar för samtidig sändning av ett väsentligt större antal programtjänster än tidigare. Dessa förutsättningar ökar än mer när de analoga sändningarna upphör. Redan

Radiolagsutredningen angav i sitt slutbetänkande *Ny lagstiftning om radio och TV* (SOU 1994:105) att det berättigade i att anse regeringen som enda tänkbara myndighet kan ifrågasättas vid en sådan teknisk utveckling och att man i stället skulle kunna tänka sig att regeringen ges möjlighet att delegera sin beslutanderätt till annan myndighet (s. 256 f.).

Digital-TV-kommittén föreslog att tillståndsgivningen för marksänd digital-TV i framtiden skall delegeras till myndighet (SOU 2001:90 s. 169). I vårt utredningsuppdrag ingår att överväga detta förslag och vilka författningsändringar som behövs för att genomföra det.

Digital-TV-kommittén, som inte närmare motiverar sitt förslag om tillståndsgivning, gör inte någon skillnad mellan tillstånd till public service-företag och tillstånd till andra aktörer, som ett kommersiellt operatörsföretag, utan anger allmänt att tillståndsgivningen bör delegeras. Vid remissbehandlingen av betänkandet var de flesta remissinstanser som berörde frågan om tillståndsmyndighet positiva till kommitténs förslag. Bland annat Radio- och TV-verket tog dock upp frågan om det bör finnas en tillståndsmyndighet för public service-verksamhet och en annan för övrig TV-verksamhet. Verket ansåg därvid att när det gäller tillståndsgivningen till public service-verksamhet kan det finnas skäl att ordningen för denna inte ändras.

En utgångspunkt vid överväganden av om en viss typ av förvaltningsärenden bör delegeras till myndighetsnivå är att regeringen så långt det är möjligt bör befrias från ärenden av löpande art. Reglerna i regeringsformen om formerna för regeringens arbete vilar på förutsättningen att detta skall begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ett ställningstagande från regeringen eller någon i regeringskretsen (prop. 1973:90 s. 184).

De överväganden som måste göras under tillståndsförfarandet rörande digitala marksändningar är i viss mån av klar politisk karaktär, såsom på vilka grunder urvalet av tillståndshavare skall göras och om det skall ställas upp vissa villkor för ett sändningstillstånd. Detta talar för att regeringen alltjämt skall vara tillståndsmyndighet. Utrymmet för delegering till myndighetsnivå påverkas dock av hur de materiella reglerna på området utformas.

I dag är regleringen beträffande urvalsförfarandet vid tillståndsprövningen begränsat till bestämmelsen i 3 kap. 2 § andra stycket YGL, som anger att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Inom dessa ramar har regeringen

sedan gjort en friare prövning av tillståndsansökningar och angett villkor för sändningstillstånd. I den senare frågan har regeringen dock varit bunden till sådana villkor som anges i radio- och TV-lagen.

Att överlåta åt en myndighet som inte lyder under riksdagen att göra en motsvarande fri prövning av tillståndsfrågan är enligt utredningen olämpligt. Finns det däremot i särskild reglering angett tydliga regler och kriterier för urvalsförfarandet är de politiska hänsynen redan därmed i huvudsak tagna och preciserade. Under sådana förhållanden är det inte nödvändigt att regeringen är tillståndsmyndighet, utan tillståndsprövningen kan med fördel överlämnas till en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen.

Vidare skall beaktas att förutsättningarna för tillståndsgivningen har förändrats väsentligt genom främst marknätets digitalisering, men även utvecklingen av andra distributionsformer av TV-verksamhet. Kommer ett utbyggt digitalt marknät att omfatta sex eller flera frekvenskanaler finns det med dagens teknik för multiplexering utrymme för samtidig sändning av närmare fyrtio eller fler programtjänster. Detta skall jämföras med de tre kanaler som det analoga marknätet ger utrymme för. Kabel- och satellitplattformarna kan erbjuda ett ännu större utbud av programtjänster. Allmänheten har i dag tillgång till ett helt annat utbud än som var möjligt för tio år sedan. Varje enskilda programtjänst har därmed inte samma betydelsefulla ställning i förhållande till det samlade utbudet, även om vissa programtjänster naturligen har större genomslagskraft än andra.

Skälen för att regeringen skall vara tillståndsmyndighet gör sig med hänsyn till det ökade frekvensutrymmet och mångfalden i utbudet inte lika starkt gällande som tidigare. Allmänt sett framstår det inte längre som nödvändigt med regeringens ställningstagande i den löpande tillståndsgivningen. De tillståndsprocesser som förevarit i det digitala marknätet har involverat många parter. Som ett led i processen har ingått att dessa skall komma överens om en samordning i bl.a. tekniska frågor. Erfarenheterna visar att tillståndsprocessen varit tids- och arbetskrävande. Enligt utredningens mening finns det effektivitetsvinster att hämta om regeringen så långt det är möjligt befrias från tillståndsgivningen. Med hänsyn till att det sedan 1997 har arbetas fram en rutin för tillståndsgivning till programföretag för digitala sändningar framstår det också som tidsmässigt lämpligt att nu föreslå en delegation av tillståndsgivningen.

I enlighet med vad vi tidigare redogjort för (avsnitt 6.2.3) anser utredningen att frågan om vilket sändningsutrymme som bör upplåtas för digitala TV-sändningar är av övergripande massmediepolitisk natur och att regeringen därför bör besluta om detta. Detsamma gäller den huvudsakliga fördelningen av sändningsutrymme mellan fri-TV och betal-TV. I sammanhanget vill vi erinra om att vi tidigare fört ett resonemang kring huruvida samtliga betal-TV-tjänster skall vara förbehållna operatörsföretagets verksamhet och att vi funnit att så i princip bör vara fallet (avsnitt 6.2.3).

När väl ramen för ett operatörsföretags verksamhet på detta sätt har slagits fast framstår det inte som påkallat att ett politiskt organ skall avgöra vem som skall tilldelas tillstånd att bedriva verksamheten eller villkoren för denna. Inriktningen på tillståndsgivningen beträffande operatörskapet bör i stället klargöras genom bestämmelser i radio- och TV-lagen, som beskriver grunderna för hur ett operatörsföretag utses.

Som vi redogjort för tidigare (avsnitt 6.3.2.2) anser vi att det skall krävas särskilt tillstånd för programföretag som vill sända inom operatörsföretagets utbud. Det är dock operatörsföretaget som slutligt avgör vilka av de tjänster som erhållit tillstånd att sända som skall finnas med i utbudet. Ett tillstånd till ett programföretag att få sända en betal-TV-tjänst innebär således inte en rätt att få ingå i operatörens utbud. Enligt utredningens mening framstår det inte som påkallat att ett politiskt organ avgör vilka programföretag som skall få tillstånd att kunna ingå i operatörens utbud. Även beträffande dessa programföretag är det tillfyllest att det i lagen anges grunderna för tillståndsgivningen.

Fri-TV-sändningar kommer att utgöras av dels sändningar från public service-företag, dels sändningar från programföretag som sänder under krav som i stora delar överensstämmer med dem som gäller för public service-företagen (program med s.k. must carry-status), dels andra sändningar som skall kunna mottas utan krav på särskild betalning och som det allmänna finner angeläget att garantera eget sändningsutrymme. Det senare kan gälla t.ex. regionala och lokala program.

I dag går det en skiljelinje mellan tillstånden för å ena sidan SVT, UR och TV4 och å andra sidan övriga programföretag. För de tre första gäller ett krav på att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt. Som en följd av detta tillståndsvillkor har även ett flertal andra villkor för sändningsrätten uppställts. För övriga programföretag har villkor meddelats i mindre omfattning.

Att avgöra villkoren för public service-företagens tjänster och därmed likställda sändningar samt vilka ytterligare fri-TV-sändningar som skall förekomma, inbegripet vilka villkor som skall uppställas för dessa sändningar, kan vara en grannlaga uppgift. Särskilt public service och med den jämförlig verksamhet är av stort allmänt intresse, vilket enligt utredningens tidigare förslag motiverar att de ges must carry-status (se SOU 2003:109). Vad gäller fri-TV-sändningarna kan därför den synpunkten anföras att det föreligger starkare skäl än beträffande betal-TV-sändningarna att tillståndsgivningen ligger kvar hos regeringen.

Public service-företagen har en särställning genom att deras verksamhet finansieras med en offentligrättslig avgift. Genom sändningstillstånd med tillhörande villkor definieras uppdraget att bedriva verksamhet i allmänhetens tjänst. Förutom att verksamheten regleras genom allmänna bestämmelser i radio- och TV-lagen och i sändningstillstånd med tillhörande villkor sker det en reglering av public service-företagen genom anslagsvillkor och bolagsordning. Genom anslagsvillkoren kan vissa ekonomiska och organisatoriska frågor regleras och företagen ges vägledning för hur redovisning skall ske till statsmakterna av hur uppdraget uppfylls. Bolagsordningen kan användas som ett styrinstrument för verksamheten. Ändringar i public service-företagens bolagsordningar skall godkännas av regeringen.

Således utövas det av riksdag och regering i flera olika sammanhang en politisk styrning över de svenska public service-företagens verksamhet. Gemensamt för de olika styrinstrumenten är att de används för att klargöra ramarna för uppdraget att bedriva verksamhet i allmänhetens tjänst.

Att public service-verksamhet har en särställning är inte unikt för Sverige. I flera länder, bl.a. Danmark, Norge, Finland och Storbritannien, är public service-verksamheten direkt reglerad i lagen.

Materiella regler som konkretiserar och preciserar grunderna för urvalet av programföretag kan utformas närmast som en kodifiering av de principer som regeringen tillämpat vid sin tillståndsgivning. Sådana regler i förening med en uttömmande katalog av de villkor som ett tillstånd kan förenas med samt att regeringen alltjämt har ansvaret för den övergripande frågan om fördelning av det totala frekvensutrymmet och vilken täckningsgrad olika frekvenskanaler skall ha kan utgöra en stabil grund för en delegering av även tillståndsgivningen inom fri-TV-utrymmet till myndighet.

Även med beaktande av detta ställer sig dock utredningen tveksam till att delegera beslutsfattandet avseende sändningstillstånden till public service-företagen. Även om tillståndsmyndigheten har att tillämpa regler som närmast är en kodifiering av vad som gäller i dag framstår det inte som en god ordning att överlämna åt ett icke-politiskt organ att utöva en så viktig styrning över tillståndsgivningen. Uppdraget att bedriva verksamhet i allmänhetens tjänst varierar över tid. Hur uppdraget skall definieras inför varje tillståndsperiod och hur villkoren för verksamheten skall anges är ett ställningstagande som typiskt sett bör tas av ett politiskt organ. Ett mycket starkt skäl mot delegering är vidare att tilldelningen av sändningstillstånd med tillhörande villkor ingår som en del av ett större system för styrning av public service-verksamheten som det åligger riksdag och regering att besluta om. Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att tillståndsgivningen för public service-företagens verksamhet alltjämt skall utövas av regeringen.

Däremot finner utredningen att tillståndsgivningen för fri-TV-sändningar med must carry-status bör delegeras till myndighet. Dessa sändningar från kommersiella programföretag har inte den särställning som public service har och det är inte heller av andra skäl motiverat att låta tillståndsgivningen för dessa sändningar ligga kvar på politisk nivå. Att ställa upp mer långtgående villkor i de hänseenden som är av betydelse för must carry-frågan än som gäller för public service-företagen kan inte komma i fråga. Tvärtom kommer tillståndsmyndigheten att kunna söka vägledning i regeringens sändningstillstånd till public service-programföretagen angående vilka krav som skall gälla för det kommersiella programföretag som vill sända en tjänst med must carry-status.

Än mindre skäl finns att låta övrig fri-TV tillståndsprövas av regeringen.

Sammanfattningsvis föreslår vi att all tillståndsgivning beträffande de digitala marksändningarna utom tillståndsgivningen för public service-företagens verksamhet bör delegeras till myndighet. En bestämmelse om detta bör införas i radio- och TV-lagen.

Digital-TV-kommittén pekar inte ut en viss tillståndsmyndighet, men anför att vid valet av myndighet bör hänsyn tas till konvergensten mellan IT-, telekommunikations- och mediesektorerna (SOU 2001:90 s. 169).

Radio- och TV-verket är i dag i viss mån tillståndsmyndighet på medieområdet. Därutöver har verket visst tillsynsansvar enligt radio- och TV-lagen. Verket handlägger ärenden om mark-, satellit- och

kabel-TV-sändningar. Vidare utfärdar verket föreskrifter och utövar tillsyn beträffande TV-standarder samt ansvarar för indrivning av särskilda avgifter för radio- och TV-sändningar. Verket har även i uppgift att följa och informera om utvecklingen på medieområdet. Granskningsnämnden för radio och TV är en statlig myndighet som i efterhand granskar innehållet i radio- och TV-program som riktar sig till den svenska allmänheten. I vissa fall sker granskningen av Justitiekanslern eller Konsumentombudsmannen. Post- och telestyrelsen är sektorsmyndighet för området elektronisk kommunikation och har myndighetsansvaret enligt lagen om elektronisk kommunikation. PTS följer och bevakar utvecklingen inom IT-, tele-, radio- och postområdena, meddelar föreskrifter och fördelar tillstånd, kontrollerar att lagarna efterlevs samt informerar användare och allmänhet.

Frågan om en allmän översyn av myndighetsstrukturen inom IT-, telekommunikations- och mediesektorerna behandlades av Utredningen om elektronisk kommunikation i dess betänkande *Myndighetsfrågor m.m.* (SOU 2002:109). Där konstaterades att det mot bakgrund av konvergensutvecklingen kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt eller ens möjligt att i ett längre perspektiv upprätthålla de gränser som gäller för närvarande för myndigheterna inom området för elektronisk kommunikation, men att vi ännu inte sett de fulla konsekvenserna av konvergensen (s. 160). Utredningen om elektronisk kommunikation, som vidare konstaterade att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom området och sektorsansvar fungerar bra, fann mot den bakgrunden inte skäl att annat än i vissa detaljfrågor föreslå förändringar av myndighetsorganisationen. Dock poängterades att när utvecklingen inom området för elektronisk kommunikation kommit in i ett mer normalt förvaltningskede och erfarenheter vunnits vid tillämpningen av lagen om elektronisk kommunikation bör man tydligare kunna se om det finns behov av modifieringar i myndighetsstrukturen (s. 169). Regeringen har i prop. 2002/03:110 uttalat att den gör samma bedömning som utredningen, att den nuvarande myndighetsstrukturen och ordningen med sektorsansvar visat sig effektiv (s. 324). Regeringen anförde vidare att den två år efter det att lagen om elektronisk kommunikation trätt i kraft kommer att ta initiativ till en avstämning med analys av hur myndighetsstrukturen har fungerat (s. 333).

Enligt utredningen är det naturligt att inom rådande myndighetsstruktur delegera tillståndsgivningen till Radio- och TV-verket. Verket beslutar redan i dag beträffande vissa tillstånd för radio- och

TV-sändningar. Vidare har Radio- och TV-verket enligt nuvarande ordning i uppgift att bereda ärenden rörande de digitala tillstånden åt regeringen enligt föreskrifter i förordningen (1997:894) om mark-sänd digital TV. Enligt förordningen gäller att Radio- och TV-verket utlyser tillstånden, handlägger ansökningarna och överlämnar dem till regeringen tillsammans med ett motiverat förslag till fördelning av tillstånden. Genom att sedan 1997 ha medverkat i tillståndsprocessen finns det inom verket nödvändig erfarenhet och kompetens på området.

Enligt 13 kap. 1 § RTVL gäller att radiorättsliga beslut meddelade av Radio- och TV-verket, bl.a. återkallelse av tillstånd, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Denna bestämmelse bör omfatta även verkets beslut i fråga om tillstånd för digitala TV-sändningar, dvs. tillstånd till programföretag att sända TV-program, förklaring om s.k. must carry-status, tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag samt ändring av tillstånd. Frågan om ändring av tillstånd behandlas närmare i avsnitt 6.5. Verkets beslut gäller omedelbart även om det överklagas. Vid överklagande till kammar-rätt bör reglerna om prövningstillstånd gälla.

6.4 Sammanfattning av förslag till ny reglering

Utredningen har ovan presenterat ett förslag till ny reglering när det gäller sändning av digital-TV i det svenska marknätet. Förslaget innebär dels en ny ordning för tillståndsgivning, dels att det införs bestämmelser om ett kommersiellt operatörsföretag. Förslaget innebär vidare i fråga om den s.k. vidaresändningsplikten en i lagtekniskt hänseende annan konstruktion än den utredningen föreslagit i betänkandet *Must carry* (SOU 2003:109). Sammanfattningsvis kan regleringen i korthet beskrivas enligt följande.

Tillstånd till programföretag

TV-sändningar delas in i två kategorier: fri-TV och betal-TV. Med fri-TV avses sändning av TV-program som *skall* kunna tas emot utan krav på särskild betalning utöver den allmänna TV-avgiften. Betal-TV betecknar sändningar för vilka särskild betalning *får* tas ut. Medan det är ovillkorligen förbjudet att ta särskilt betalt för fri-TV sändningar, kan betal-TV innehålla sändningar som är gratis.

Regeringen skall fördela det sändningsutrymme som avsatts för TV-sändningar mellan fri-TV och betal-TV. Dessutom skall regeringen besluta hur utrymmet för fri-TV skall fördelas mellan sändningar som finansieras genom medel från den allmänna TV-avgiften (public service-programtjänster) och övrig fri-TV. Det sammanhänger med att tillståndsgivningen i fråga om rätten att sända TV-program utöver public service-programtjänster har delegerats från regeringen till Radio- och TV-verket. Också beträffande betal-TV skall alltså rätten att sända tillståndsprövas av Radio- och TV-verket.

Ett tillstånd att sända *fri-TV* innebär rätt att samtidigt sända det antal program i varje område under den del av dygnet som anges i tillståndet. Tillståndshavaren kan sägas få dispositionsrätt till ett visst sändningsutrymme. Att antalet tillstånd inte kan omfatta programtjänster som kräver mer sändningsutrymme än det för fri-TV avsatta utrymme är självklart. Däremot kan Radio- och TV-verket därutöver begränsa antalet meddelade tillstånd, om det är nödvändigt för att garantera en ändamålsenlig användning av sändningsutrymmet. Till grund för verkets ställningstagande skall ligga intresset att främja största möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald.

Den som vill få tillstånd att sända fri-TV måste uppfylla vissa grundläggande krav i fråga om finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva sändningsverksamhet under tillståndstiden. I övrigt skall tillståndsprövningen ske med särskilt beaktande av att sändningsutrymmet kan tas i anspråk för olika programtjänster som kompletterar varandra, för lokala och regionala program samt av så många oberoende programföretag som möjligt. Kriterierna motsvarar i allt väsentligt dem som i dag styr regeringens tillståndsprövning.

Som anges nedan skall det sändningsutrymme som regeringen avsatt för *betal-TV* disponeras av ett eller flera operatörsföretag. Ett tillstånd till ett programföretag att sända betal-TV innebär därför, fränsett vissa undantagsfall, endast rätt för programföretaget att sända i tillståndet angivna program under förutsättning av att man träffar avtal om upplåtelse av sändningsutrymme med ett operatörsföretag.

För att garantera en ändamålsenlig användning av marknätets knappa tillgång på sändningsutrymme skall Radio- och TV-verket, när regeringen bestämt det totala sändningsutrymmet för betal-TV, fastställa det högsta antal tillstånd att sända betal-TV som får meddelas. Antalet skall fastställas utifrån intresset att främja största

möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald. Tillståndsprövningen skall i de enskilda fallen ske utifrån samma bedömningsgrunder som för fri-TV.

Ett tillstånd att sända TV-program – såväl fri-TV som betal-TV – kan förenas med olika *tillståndsvillkor*. Förslaget innebär därvid endast smärre förändringar i förhållande till gällande rätt. En nyhet är att kravet på samtycke från tillståndshavaren inskränkts till att gälla villkor som rör sändningarnas innehåll.

I fråga om *tillståndstidens längd* görs skillnad mellan tillstånd för public service-programtjänster och övriga tillstånd. I fråga om public service-programtjänster gäller tillståndet i sex år, med viss rätt till förlängning. Övriga tillstånd gäller i två år. Om inte särskilda skäl talar mot det skall dock ett sådant tillstånd förlängas med ytterligare två år i två omgångar, om tillståndshavaren begär det. Ett särskilt skäl mot förlängning kan vara att tillståndshavaren inte infriat gjorda åtaganden, utan att det funnits grund för återkallelse av tillståndet. Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

När förlängning inte längre kan ske skall en ny förutsättningslös prövning av tillståndsfrågan göras. Radio- och TV-verket kan därvid antingen utlysa tillstånd för ansökan eller besluta utifrån inlämnade ansökningar.

Operatörsföretag

Med operatörsföretag menas den som på annat sätt än såsom programföretag bedriver verksamhet avseende betal-TV. För att bedriva verksamhet som operatörsföretag krävs tillstånd av Radio- och TV-verket. Detta gäller även om verksamheten inskränks till att gälla endast SMS-operatörskap.

Det sändningsutrymme som regeringen fastställt för sändning av betal-TV skall disponeras av ett eller flera operatörsföretag. Ett tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag innebär rätt att inom det sändningsutrymme för betal-TV som anges i tillståndet bestämma vilka programtjänster som får sändas och på vilka villkor det får ske. Ett operatörsföretag får upplåta sändningsutrymme endast åt den som har tillstånd att sända betal-TV i marknätet.

Radio- och TV-verket bestämmer hur många tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag som skall beviljas. Antalet skall grundas på en bedömning utifrån intresset att främja största möjliga

yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald samt de kommersiella förutsättningarna att bedriva verksamheten.

För att kunna beviljas tillstånd som operatörsföretag måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda. Sökanden får sålunda inte antas sakna finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva verksamhet som operatörsföretag varaktigt och med god kapacitet. Tillstånd får inte heller meddelas den som genom ägande eller på annat sätt ensam eller tillsammans med annan som bedriver verksamhet rörande produktion eller distribution av TV-program kan utöva ett bestämmande inflytande över annan som bedriver sådan verksamhet, eller som på motsvarande sätt står under inflytande av annan som bedriver sådan verksamhet.

Vid tillståndsprövningen skall vidare störst betydelse fästas vid sakliga grunder såsom vilka programtjänster sökanden har för avsikt att distribuera till TV-konsumenterna, vilken täckningsgraden skall vara, den tekniska kapacitet och kvalitet med vilken sökanden avser att bedriva verksamheten samt sökandens oberoende i förhållande till andra aktörer på TV-marknaden. Vid valet mellan sökande som är likvärdiga utifrån sakliga grunder skall det pris en sökande är villig att betala för tillståndet ges utslagsgivande betydelse. Den som erhåller tillståndet skall erlægga betalning för tillståndet i enlighet med det bud som denne lämnat, oavsett om anbudet fått betydelse för tillståndsprövningen eller inte.

Ett operatörsföretags tillstånd kan förenas med särskilda villkor. Dessa motsvarar huvudsakligen dem som kan ställas upp i tillstånd till programföretag, med undantag för vissa villkor rörande sändningarnas innehåll. Operatörsföretaget är vidare skyldigt att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet.

Ett tillstånd för ett operatörsföretag gäller i sex år. Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

Vid byte av tillståndshavare skall det operatörsföretag vars verksamhet upphör utan dröjsmål föra över registerdata om abonnenter och programkort till en ny tillståndshavare. Äger den tidigare tillståndshavaren de programkort som abonnenterna innehar skall även på begäran äganderätten till korten föras över. Den vars registerdata och rättigheter förs över har rätt till skälig ersättning från den nye operatören. Ett operatörsföretag skall vidare fortlöpande tillhandahålla Radio- och TV-verket en säkerhetskopia av registerdata om abonnenter och programkort.

Vidaresändningsplikten

I fråga om vidaresändningsplikt enligt 8 kap. 1 § RTVL innebär vårt nya förslag att det i varje enskilt fall skall prövas om ett tillstånd omfattar sändning som har must carry-status. Sålunda skall en programtjänst omfattas av vidaresändningsplikten bara om det i tillstånd införts en förklaring härom. En sådan förklaring får endast införas om sändningsverksamheten utövas opartiskt och sakligt samt sändningarna innehåller ett mångsidigt programutbud där det ingår nyheter. Det skall vara fråga om sändningar som sänds under villkor som i allt väsentligt motsvarar dem som i dag gäller för public service-programtjänster och TV4:s huvudkanal. Också sändningar från utlandet kan under dessa förutsättningar erhålla must carry-status. En förklaring kan i vissa särskilt angivna fall återtas.

Tillståndshavare vars sändningar omfattas av vidaresändningsplikt skall på begäran tillhandahålla den programbärande signalen för en programtjänst till den som är skyldig att vidaresända denna eller som sannolikt inom rimlig tid skulle omfattas av en sådan skyldighet, om programtjänsten distribuerades i nätet utan kostnad för själva mottagningen.

6.5 Tillsyn m.m. inom området för radio och TV

6.5.1 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

Frågor om granskning och tillsyn över radio- och TV-verksamhet samt vilka reaktioner som kan bli aktuella vid överträdelse av bestämmelser i radio- och TV-lagen eller villkor för sändningsrätten är i dag reglerade i 9–11 kap. RTVL. Genom marknadsföringslagen (1995:450) sanktioneras de bestämmelser i radio- och TV-lagen som är av marknadsrättslig karaktär särskilt. I 12 kap. RTVL regleras vissa handläggningsfrågor.

Gransknings- och tillsynsmyndigheter är i dag Justitiekanslern, Granskningsnämnden för radio och TV, Konsumentombudsmannen och Radio- och TV-verket. Viss tillsyn utövas även indirekt av regeringen eftersom en fråga om återkallelse av ett sändningstillstånd som har meddelats av regeringen endast kan tas upp på anmälan av regeringen (12 kap. 2 § RTVL).

Utredningens förslag beträffande ett fristående operatörsföretag samt övriga tillståndsfrågor föranleder överväganden beträffande tillsynen av TV-verksamhet och därmed sammanhängande frågor.

Särskilt tillsynen av de sändningar som kommer att äga rum inom det sändningsutrymme som reserveras åt betal-TV-sändningar och som kommer att hanteras av den kommersielle operatören är av intresse i detta sammanhang. Vidare har utredningen enligt direktiven i uppdrag att lägga fram förslag som ger Granskningsnämnden möjlighet att få fram nödvändiga uppgifter, t.ex. genom att använda föreläggande som kan förenas med vite. Uppdraget har sin bakgrund i ett granskningsärende som bl.a. gällde ifrågasatt otillåten sponsring. I ärendet konstaterade Granskningsnämnden för radio och TV att det programföretag som ärendet gällde undandragit sig granskning genom att inte lämna nämnden nödvändiga upplysningar (beslut nr. SB 413/97). Den enda sanktion mot ett sådant förfarande som finns är skyldighet att offentliggöra nämndens beslut om att underlåtelser innebär ett brott mot tillståndsvillkoren.

Direktiven ger utredningen rätt att föreslå andra lagändringar än sådana som föranleds av de överväganden som utredningen enligt direktiven skall göra. Sådana förslag får dock inte avse grundlagsändringar. I enlighet med detta har utredningen i samband med allmänna överväganden av tillsynsfrågor enligt radio- och TV-lagen funnit skäl att lämna förslag till ändringar utöver sådana som är direkt föranledda av våra förslag beträffande ett fristående operatörsföretag samt övriga tillstånds- och tillsynsfrågor. Utgångspunkten för dessa ändringsförslag är intresset av en tydlig, effektiv och ändamålsenlig tillsynsverksamhet på radio- och TV-området. Vi presenterar dessa förslag i det följande avsnittet i samband med att vi redogör för tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter. Därefter behandlar vi frågan om tillsyn över operatörsföretagets verksamhet.

Redan här kan nämnas att utredningens förslag inte innebär några mer genomgripande förändringar av principerna för tillsynen, vilka förvaltningsmyndigheter som skall ansvara för tillsynen eller vilka reaktioner som kan följa av en överträdelse.

6.5.2 Tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter

Tillsynsverksamheten

Vårt förslag: Granskningsnämnden skall ha tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser i radio- och TV-lagen samt de beslut om villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen som inte Justitiekanslern och Konsumentombudsmannen har tillsyn över.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om myndigheternas rätt till information i vissa särskilda fall enligt 3 kap. 2 § 16 samt 9 kap. 7, 9 och 10 §§ RTVL ersätts av en allmän bestämmelse om myndigheternas rätt till information. Enligt den nya bestämmelsen ges Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket och Konsumentombudsmannen rätt att förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen att tillhandahålla myndigheterna upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av att verksamheten bedrivs i enlighet med lagen samt de villkor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Ett sådant föreläggandet får förenas med vite.

Granskningsnämnden, Radio- och TV-verket och Konsumentombudsmannen skall ges rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder enligt radio- och TV-lagen. Bestämmelser i utsökningsbalken om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken skall därvid gälla.

Med hänsyn till att radio- och TV-sändningar rör utövandet av grundlagsfästa rättigheter är tillsynen av verksamheten förankrad i grundlagen. Att det får ske en granskning av innehållet i ett program som sänts framgår sålunda av 7 kap. 4 § YGL. Möjligheterna till granskning av program begränsas emellertid av censurförbudet i 1 kap. 3 § första stycket YGL. Enligt den bestämmelsen gäller att en myndighet eller annat allmänt organ inte får ställa upp krav på förhandsgranskning av ett program eller meddela föreskrifter om åtgärder som hindrar offentliggörandet av ett program på grund av dess innehåll. Endast granskning i efterhand är således tillåten.

Enligt 9 kap. 1 § RTVL övervakar Justitiekanslern genom granskning i efterhand om sända program innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder i strid med 6 kap. 2 § RTVL. Granskningsnämnden över radio och TV övervakar enligt 9 kap. 2 § RTVL genom granskning i efterhand om sända program står i överensstämmelse med lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna. I

stället för Granskningsnämnden övervakar dock Konsumentombudsmannen bestämmelser om reklam. Beträffande Radio- och TV-verkets ansvar på tillsynsområdet föreskrivs i 9 kap. 4–9 §§ RTVL att den som sänder är skyldig att lämna information m.m. till verket. Bestämmelserna är sanktionerade i 10 kap. 9 § RTVL.

Ansvarsfördelningen mellan Granskningsnämnden för radio och TV och Radio- och TV-verket har gällt sedan myndighetsorganisationen trädde i kraft 1994 (se bl.a. prop. 1993/94:160 s. 37 och 40 samt prop. 1995/96:160 s. 128). I prop. 1993/94:160 s. 35 anges som ett motiv till att tillsynen över efterlevnaden av programregler anförtros en fristående myndighet att tillsynsverksamhetens oberoende ställning tydliggörs. Myndigheternas olika uppgifter framgår närmare av förordningen (1994:728) med instruktion för Granskningsnämnden för radio och TV samt förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket. I 1 § förordningen med instruktion för nämnden anges nämndens uppgifter enligt följande.

1 § Granskningsnämnden för radio och TV har till uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av regler för sändningarnas innehåll i fråga om ljudradio- och TV-sändningar till allmänheten. I granskningen ingår kontroll av att den som på grund av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första, tredje, fjärde och femte styckena radio- och TV-lagen (1996:844) har rätt att sända ljudradio- och TV-program, utövar denna rätt i enlighet med det tillstånd för programverksamheten som gäller. Nämnden skall också följa innehållet i utländska ljudradio- och TV-sändningar som riktas till den svenska allmänheten.

Radio- och TV-verkets uppgifter anges i 1 § förordningen med instruktion för verket enligt följande.

1 § Radio- och TV-verket har till uppgift att besluta i frågor om tillstånd, avgifter och registrering som rör ljudradio- och TV-sändningar riktade till allmänheten i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan särskilt angiven myndighet. Myndigheten skall följa utvecklingen inom medieområdet.

Radio- och TV-verket har också till uppgift att besluta i frågor om utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt utredningens mening finns det en oklarhet i huruvida det är Granskningsnämnden eller Radio- och TV-verket som skall utöva tillsyn över tillståndsvillkor som inte är direkt programrelaterade. Villkoren kan gälla t.ex. skyldighet att sända under viss minsta tid

eller att samverka med andra tillståndshavare i tekniska frågor. Det sätt som 9 kap. 2 § RTVL utformats på ger stöd för uppfattningen att nämnden även skall utöva tillsyn över sådana villkor. I samma riktning talar att Radio- och TV-verket inte har getts någon allmän tillsynsfunktion i radio- och TV-lagen som de andra tillsynsmyndigheterna har enligt 9 kap. 1 och 2 §§ RTVL. Å andra sidan talar vissa motivuttalanden i annan riktning (se ovan angivna propositioner). Skulle Radio- och TV-verket ha att utöva tillsyn över villkor bör dock anmärkas att verket saknar rätt att meddela någon sanktion vid överträdelse av ett sådant villkor.

Enligt utredningen bör tillsynsansvaret komma till tydligare uttryck i lagen än som i dag är fallet. Därvid bör Granskningsnämnden uttryckligen ges uppgiften att även övervaka villkor som inte är direkt programrelaterade. Det finns ett värde i att även denna granskning utförs av ett organ som är fristående från den myndighet som meddelar, ändrar samt återkallar tillstånd (jfr. prop. 1993/94:160 s. 35). Tekniska villkor kan i viss mån vara innehållsrelaterade och vice versa. Genom att klarlägga att nämnden utövar tillsyn över samtliga tillståndsvillkor kan svåra gränsdragningsproblem mellan myndigheternas kompetensområden undvikas. Sålunda föreslår utredningen en ändring av 9 kap. 2 § RTVL varigenom det klargörs att Granskningsnämnden har tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser i lagen samt de beslut om villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen som Justitiekanslern samt Konsumentombudsmannen inte specifikt har tillsyn över.

För att en tillsyn skall fungera är det av vikt att tillsynsmyndigheten kan begära in de upplysningar och de handlingar som är av intresse för tillsynen. Radio- och TV-lagen innehåller föreskrifter om detta. Enligt 9 kap. 8 § RTVL är sålunda den som spelat in ett referensband skyldig att på begäran lämna detta till Granskningsnämnden, Radio- och TV-verket eller Konsumentombudsmannen. Som ett särskilt villkor för de sändningstillstånd som i dag meddelas av regeringen kan enligt 3 kap. 2 § 16 RTVL föreskrivas skyldighet att till Granskningsnämnden lämna uppgifter som är nödvändiga för nämndens bedömning om sända program stämmer överens med de villkor som har meddelats enligt radio- och TV-lagen. Någon möjlighet att genom tillståndsvillkor ge Radio- och TV-verket motsvarande allmänna rätt att begära in information finns inte i dag. Genom 9 kap. 5, 7 och 9 §§ RTVL kan dock tillståndshavare vara skyldiga att lämna annan information än inspelningar till verket.

Enligt utredningens mening bör tillsynsmyndigheterna ha en allmän befogenhet enligt radio- och TV-lagen att få begära in de upplysningar och de handlingar som är av intresse för tillsynen. Vidare bör underlåtenhet att följa en begäran från tillsynsmyndigheterna vara förenad med en reaktion. Härigenom främjas en effektiv och ändamålsenlig tillsynsverksamhet. Vad nu sagts bör även gälla i Radio- och TV-verkets verksamhet att pröva frågor om återkallelse och ändring av tillstånd (se under nästa rubrik).

Vi föreslår därför att 9 kap. RTVL kompletteras med en bestämmelse innebärande att utöver den möjlighet som i dag finns att begära in referensband skall berörda myndigheter ha en rätt att förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen att tillhandahålla myndigheterna upplysningar och handlingar som är nödvändiga för kontroll av att verksamheten bedrivs i enlighet med radio- och TV-lagen samt de villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Till följd av ändringen blir bestämmelsen i 3 kap. 2 § 16 liksom bestämmelserna i 9 kap. 7, 9 och 10 §§ RTVL överflödiga och kan upphävas. För att säkerställa denna generella rätt till information föreslår vi att föreläggandet får förenas med vite.

Genom detta förslag åstadkommer vi också en ändamålsenlig lösning i den del av utredningsuppdraget som gäller frågan hur Granskningsnämnden skall få möjlighet att få fram nödvändiga uppgifter för bedömningen av om sända program stämmer överens med de villkor som meddelats med stöd av radio- och TV-lagen. Beslut om föreläggande av detta slag bör enligt utredningens mening kunna fattas av nämndens direktör eller direktörens ställföreträdare. För att möjliggöra detta föreslår vi att 10 § förordningen med instruktion för Granskningsnämnden för radio och TV ändras.

I syfte att stärka möjligheterna för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet bör Granskningsnämnden, Radio- och TV-verket och Konsumentombudsmannen också ges en rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder enligt radio- och TV-lagen. Vi föreslår att en bestämmelse om detta tas i lagen. Verkställighet kan t.ex. komma att avse beslut att lämna ut handlingar inom ramen för tillsynsverksamheten eller skyldigheten för operatörsföretag att lämna en säkerhetskopia över registerdata om abonnenter och programkort. I detta sammanhang skall dock understrykas att försiktighet måste iakttas vid verkställighet som innebär att kronofogdemyndigheten går in i lokaler där verksamhet bedrivs kring sändning av TV- eller radioprogram. Detta eftersom

verksamheten är grundlagsskyddad och det kan finnas risk att bl.a. rätten till anonymitet sätts ur spel.

Reaktioner vid överträdelser m.m.

Vårt förslag: Ett tillstånd att sända TV-program, bedriva verksamhet som operatörsföretag eller ett tillstånd som meddelats av regeringen att sända ljudradioprogram skall, utöver de möjligheter som finns för återkallelse enligt 11 kap. 2 § radio- och TV-lagen, även kunna återkallas om den som ansökt om tillståndet har lämnat oriktiga uppgifter eller inte lämnat uppgifter som är av betydelse för tillståndet. Vidare föreslår vi att det beträffande dessa tillståndstyper skall vara möjligt under löpande tillståndstid ändra tillståndet, bl.a. i fråga om därtill knutna villkor. En förklaring om att ett TV-program har s.k. must carry-status skall kunna återtas i vissa särskilda situationer.

Granskningsnämnden för radio och TV föreslås att med stöd av en ny bestämmelse i 10 kap. 9 § radio- och TV-lagen få förelägga, vid vite, den tillståndshavare som åsidosätter tillståndsvillkor som inte är direkt relaterade till sändningarnas innehåll att följa villkoren.

Av 10 kap. RTVL följer att reaktionerna för den som överträder regler för sändning av radio och TV kan vara straff, förverkande, särskild avgift, beslut om offentliggörande av fällande beslut av Granskningsnämnden för radio och TV och föreläggande. Beslut om offentliggörande av fällande beslut respektive föreläggande får förenas med vite. I 22–28 §§ marknadsföringslagen finns bestämmelser om marknadsstörningsavgift för överträdelse av bestämmelser i radio- och TV-lagen som är av marknadsrättslig karaktär.

Den reaktion som ytterst kan bli aktuell för den som har ett sändningstillstånd är återkallelse av tillståndet. Enligt 11 kap. 1 och 2 §§ RTVL gäller att ett tillstånd kan återkallas om tillståndshavaren väsentligen har brutit mot vissa föreskrifter i radio- och TV-lagen eller mot villkor för tillstånd och om beslutet om återkallelse med beaktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande. En tillståndshavare kan vidare få tillståndet återkallat på egen begäran.

Enligt radio- och TV-lagens nuvarande utformning finns det inte någon möjlighet att återkalla ett tillstånd om den som ansökt om tillståndet har lämnat oriktiga uppgifter eller inte lämnat uppgifter

som är av betydelse för tillståndet. Enligt utredningens mening är detta en brist och utredningen föreslår därför att en bestämmelse om detta tas i lagen. Bestämmelsen skall omfatta tillstånd att sända TV-program, bedriva verksamhet som operatörsföretag och tillstånd som meddelats av regeringen att sända ljudradioprogram.

Genom att i andra fall än på begäran av tillståndshavaren återkalla ett tillstånd inskränks yttrandefriheten och reaktionen bör därför användas med stor försiktighet. Utgångspunkten är och bör även i fortsättningen vara att den som har fått ett tillstånd skall få bedriva sin verksamhet under hela tillståndsperioden. Missköter tillståndshavaren sig bör andra mindre ingripande åtgärder vidtas i första hand om inte förutsättningarna är sådana att omedelbar återkallelse bör ske. De mindre ingripande åtgärder som i dag kan komma ifråga vid överträdelse är de nämnda sanktionerna avgift, offentliggörande av Granskningsnämndens beslut vid vite och föreläggande vid vite. Därutöver föreslår utredningen att det skall införas en bestämmelse i radio- och TV-lagen som möjliggör att tillstånd avseende TV-verksamhet samt ljudradiosändningar som regeringen meddelat tillstånd till kan ändras under löpande tillståndstid. Därvid bör gälla samma grunder som kan utgöra skäl för återkallelse av ett tillstånd. Fortsätter misskötsamheten kan frågan om återkallelse aktualiseras. Vidare kan förlängning av tillståndet vägras vid misskötsamhet.

I särskilda situationer kan det finnas behov av att ändra ett tillstånd i fråga om rätten att använda visst sändningsutrymme. Detta kan vara fallet vid radiotekniska förändringar eller ändringar i radioanvändningen på grund av internationella överenskommelser som har medfört att ett nytt tillstånd med samma villkor inte skulle kunna meddelas. Vidare kan det vara nödvändigt att ändra sändningsutrymmet för ett fri-TV-tillstånd för att nya användare skall få möjlighet att bedriva sändningsverksamhet. Vi föreslår därför att en bestämmelse om ändring av tillstånd i dessa situationer förs in i radio- och TV-lagen. Som förutsättning för att ändring av ett fri-TV-tillstånd skall kunna ske för att nya användare skall få möjlighet att bedriva sändningsverksamhet gäller dock att tillståndshavarens rätt enligt tillståndet kan tillvaratas.

Enligt gällande regelverk kan Granskningsnämnden initiera frågan om särskild avgift enligt 10 kap. 5 § RTVL, besluta att den sändande skall offentliggöra nämndens beslut enligt 10 kap. 8 § RTVL eller meddela föreläggande som får förenas med vite enligt 10 kap. 9 och 12 §§ RTVL. Justitiekanslern kan enligt 10 kap. 11 § RTVL meddela

föreläggande som får förenas med vite. Konsumentombudsmannen kan initiera frågan om marknadsstörningsavgift enligt 22 § marknadsföringslagen och meddela föreläggande som får förenas med vite enligt 10 kap. 9 § RTVL. Radio- och TV-verket kan i sin tillsynsverksamhet vid vite förelägga den som åsidosätter bestämmelser att lämna information m.m. till verket att fullgöra sin skyldighet, 10 kap. 9 § RTVL.

I syfte att ge Granskningsnämnden möjlighet att upprätthålla en effektiv tillsynsverksamhet även över villkor som inte är direkt relaterade till sändningarnas innehåll föreslår utredningen att 10 kap. 9 § RTVL kompletteras med en bestämmelse om att Granskningsnämnden får förelägga tillståndshavare att följa sådana tillståndsvillkor. Föreläggandet bör få förenas med vite.

Som utredningen tidigare redogjort för i avsnitt 6.3.2.6 föreslår utredningen att det i radio- och TV-lagen tas in en bestämmelse om att en förklaring att ett TV-program har s.k. must carry-status kan återtas i vissa särskilda situationer. Sålunda bör förklaringen kunna återtas om tillståndshavaren lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter som är av betydelse för förklaringen. Vidare föreslår vi att en sådan förklaring får återtas om tillståndshavaren på ett väsentligt sätt underlåtit att iaktta de förutsättningar på vilka förklaringen grundats. Återtagande får även ske om tillståndshavaren åsidosatt sin skyldighet att tillhandahålla den programbärande signalen för en programtjänst till en kabeloperatör som är skyldig att vidareända denna enligt 8 kap. 1 § RTVL eller som sannolikt inom rimlig tid skulle omfattas av en sådan skyldighet om programtjänsten distribuerades i nätet utan kostnad för själva mottagningen.

Särskilt om hur ärenden om återkallelse, ändring av tillståndsvillkor m.m. tas upp

Vårt förslag: Ärenden om ändring av tillstånd skall prövas av den som utfärdat tillståndet, dvs. regeringen eller Radio- och TV-verket. Detsamma skall gälla ärenden om återtagande av s.k. must carry-förklaring.

En fråga om återkallelse av tillstånd som Radio- och TV-verket meddelat samt fråga om ändring av tillstånd tas upp, förutom på begäran av tillståndshavaren, på eget initiativ av den som är behörig att pröva frågan eller efter anmälan av Granskningsnämnden för radio och TV.

Regeringen och Radio- och TV-verket skall inhämta Granskningsnämndens yttrande i ärenden om ändring av tillstånd på grund av överträdelse av bestämmelser i radio- och TV-lagen eller tillståndsvillkor som granskas av nämnden. Regeringen och verket skall även inhämta nämndens yttrande i ärende om återtagande av förklaring. Ändring av tillstånd eller återtagande av förklaring får i sådana fall endast ske om nämnden finner att överträdelsen är väsentlig.

Regler för handläggningen av ärenden som rör särskilda avgifter, vite och återkallelse enligt radio- och TV-lagen framgår av 12 kap. samma lag. Ärenden om återkallelse av tillstånd prövas i allmän domstol på talan av Justitiekanslern om talan sker på grund av överträdelse av villkor som meddelats med stöd av 3 kap. 1 § eller 3 kap. 2 § 9–12 RTVL eller på grund av överträdelse av 6 kap. 1–3 §§ RTVL. I övriga fall prövas återkallelseärendena av Radio- och TV-verket.

Utredningen har ovan förslagit att tillstånd skall kunna ändras samt att en s.k. must carry-förklaring skall kunna återtas under vissa förutsättningar. Vi föreslår att 12 kap. 1 § kompletteras så att bestämmelsen även omfattar ärenden om detta. Ärenden om ändring av tillstånd bör prövas av den som utfärdat tillståndet. Sålunda prövar regeringen ärenden om ändring av public service-tillstånden och Radio- och TV-verket prövar övriga ändringsärenden. Det samma bör gälla ärenden om återtagande av s.k. must carry-förklaring.

I dag gäller enligt 12 kap. 2 § första stycket RTVL att för de tillstånd som regeringen har meddelat får frågan om återkallelse tas upp först efter anmälan av regeringen, om inte tillståndshavaren själv begärt att tillståndet återkallas. I motiven till bestämmelsen anges att eftersom det är regeringen som meddelar tillstånd bör det också ankomma på regeringen att ta initiativet till en eventuell återkallelse av tillståndet (prop. 1996/97:160 s. 147). Samma regel bör alltså gälla. Till följd av att utredningen föreslår att tillståndsgivningen för sändningsverksamhet i det digitala marknätet med undantag av tillstånd till public service-företagen skall delegeras till Radio- och TV-verket förlorar bestämmelsen sin betydelse för sändningsverksamhet som verket lämnar tillstånd till. Vi föreslår att en bestämmelse förs in i 12 kap. 2 § RTVL om att en fråga om återkallelse i övriga fall eller ändring av tillstånd tas upp på eget

initiativ av den som är behörig att pröva frågan eller efter anmälan av Granskningsnämnden.

Granskningsnämnden kan således inom ramen för sin tillsyns-verksamhet initiera ärenden om återkallelse av andra tillstånd än tillstånd till public service-programföretagen samt samtliga ärenden om ändring av tillstånd. Vidare kan Justitiekanslern och Radio- och TV-verket på eget initiativ – enligt den ansvarsfördelning som följer av 12 kap. 1 § – ta upp frågan om återkallelse av tillstånd som verket meddelat. Verket kan dessutom på eget initiativ ta upp frågan om ändring av tillstånd som verket meddelat. Utredningen föreslår att ärenden om återtagande av must carry-förklaring bör initieras på samma sätt som ärenden om återkallelse.

Vi föreslår även att bestämmelsen i 12 kap. 2 § RTVL kompletteras på så sätt att det anges att regeringen och Radio- och TV-verket skall vara skyldiga att inhämta Granskningsnämndens yttrande även i situationer som avser ändring av tillstånd på grund av överträdelse av bestämmelser i radio- och TV-lagen eller tillståndsvillkor som granskas av nämnden. Regeringen eller verket skall även i sådana situationer åläggas att inhämta yttrande från nämnden i ärenden om återtagande av must carry-förklaring. Vidare bör det i lagen anges att ändring av tillstånd eller återtagande av förklaring endast får ske om Granskningsnämnden finner att överträdelsen är väsentlig.

6.5.3 Tillsyn över TV-verksamhet inom det sändningsutrymme som reserveras åt operatörsföretaget

Varken förslaget om ett fristående operatörsföretag eller övriga förändringar beträffande tillståndsgivning påkallar särskilda överväganden i frågor om granskning och tillsyn av den TV-verksamhet som kommer att sändas inom sändningsutrymmet för fri-TV. Samma principer som gäller i dag för övervakning av bestämmelser och villkor – med de av oss ovan föreslagna förändringarna på tillsynsområdet – kommer således att gälla för dessa TV-sändningar. Likaså kommer de programföretag som sänder fri-TV att kunna bli föremål för de sanktioner som finns på området. Granskningen och tillsynen av operatörsföretaget och de programtjänster som detta distribuerar samt vem som kan bli föremål för sanktioner i denna verksamhet är däremot inte lika självklar och behöver belysas något närmare.

Tillsynsverksamheten

Vårt förslag: Vi föreslår att det i 5 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden förs in en bestämmelse om att ett operatörsföretag skall ombesörja att ett program, som sänds inom det sändningsutrymme som operatörsföretaget disponerar, spelas in och bevaras om ett programföretag inte bär ansvaret för att så sker.

Vidare föreslår vi att det i 1 § i förordningen (1994:728) med instruktion för Granskningsnämnden för radio och TV förs in en bestämmelse om att nämnden skall rapportera till Radio- och TV-verket hur de TV-sändningar som inte står under svensk jurisdiktion och vars innehåll Granskningsnämnden följt överensstämmer med utfärdade tillstånd.

Enligt nuvarande ordning med enbart sändningstillstånd till programföretag är det i princip den som erhåller tillstånd för sändning som bedriver verksamheten och bär ansvaret för att utse utgivare för sändningarna enligt yttrandefrihetsgrundlagen och radio- och TV-lagen. Ges ett operatörsföretag ett eget tillstånd att bedriva verksamhet avseende betal-TV kommer detta att i vissa sammanhang vara den som i rättslig mening bär ansvaret för sändningarna. Som redovisats i avsnitt 6.2.3 anser dock utredningen att även med en modell med tillstånd till ett operatörsföretag bör ansvaret för innehållet i TV-sändningarna alltjämt bäras av programföretagen, då det är de som i förhållande till innehållet i sändningarna bedriver sändningsverksamhet. Operatören, som bedriver verksamhet på annat sätt än genom att själv sända TV-program, har främst ett ansvar på det tekniska och administrativa planet och kan inte ges ett redaktionellt ansvar för programinnehållet.

Även den framtida granskningen och tillsynen av innehållet i sändningar kommer till följd av det anförda att riktas mot programföretagen och deras verksamhet. Förutsättningen är naturligtvis att de står under svensk jurisdiktion. Vårt förslag om ett fristående operatörsföretag innebär således ingen förändring mot vad som gäller i dag beträffande granskning och tillsyn i efterhand av program såvitt gäller frågor som faller inom TV-direktivets tillämpningsområde och därmed utanför radio- och TV-lagen.

Enligt 9 kap. 8 § RTVL skall den som enligt 5 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden har spelat in ett program, på

begäran av Granskningsnämnden, Radio- och TV-verket eller Konsumentombudsmannen utan kostnad lämna en sådan inspelning till myndigheten. Det primära ansvaret att spela in ett program ligger enligt 5 kap. 3 § första stycket nyss nämnda lag på den som sänder. Normalt är det således ett programföretag som är ansvarigt för inspelningen. Enligt andra stycket i sagda lagrum kan dock en satellitentreprenör bära ansvaret för att inspelning sker, om någon annan inte är ansvarig för det enligt första stycket.

Beträffande TV-sändningar i det svenska marknätet går det enligt vad som utvecklats närmare i avsnitt 6.3.1 inte att säkerställa att samtliga sändningar kommer under svensk jurisdiktion. För att garantera att referensband finns tillgängliga även om ett programföretag som distribueras av operatörsföretaget inte enligt svensk lag kan åläggas att spela in sådana föreslår vi en ändring av andra stycket i ovan nämnda lagrum, innebärande att bestämmelsen om sekundärt ansvar utökas till att omfatta även den kommersielle operatören i marknätet.

Enligt vårt förslag bör operatörsföretagets tillstånd kunna förenas med villkor av olika slag. För att säkerställa att operatören uppfyller sina villkor och de krav som i övrigt följer enligt radio- och TV-lagen är det nödvändigt att tillsynsåtgärder kan vidtas. Här kan framhållas att operatörsföretaget kommer att vara skyldigt att följa svensk lagstiftning oavsett om detta är etablerat i Sverige eller i något annat land (se avsnitt 6.2.4). Granskningsnämnden skall ha tillsyn över att operatörsföretags verksamhet överensstämmer med radio- och TV-lagen och de tillståndsvillkor som meddelats för verksamheten. Denna tillsyn kan äga rum inom ramen för den i avsnitt 6.5.2 förslagna lydelsen av 9 kap. 2 § RTVL. Granskningsnämndens rätt att av operatören få tillgång till information som är av intresse för granskningen följer av den allmänna rätt för tillsynsmyndigheten att inhämta information som vi föreslagit nämnda avsnitt.

Som angetts i avsnitt 6.2.3 skall tillståndet till operatörsföretaget kunna förenas med ett villkor rörande sammansättningen av det utbud som operatören skall erbjuda TV-konsumenterna. Villkoret anknyter till sändningarnas innehåll och kan därför sägas beröra programföretagets ansvarsområde som vi just redogjort för. Operatörsföretagets ansvar gäller dock inte en enskild programtjänst och dess överensstämmelse med t.ex. yttrandefrihetsgrundlagen eller reklamreglerna i radio- och TV-lagen, utan huruvida helheten av programutbudet uppfyller vissa kvantitativa och kvalitativa krav.

Vid tillsyn över ett sådant villkor är det inte tillräckligt att en rapportering sker av operatören till Granskningsnämnden om vilket utbud som sänts. Nämnden bör även i erforderlig utsträckning kontrollera att de rapporterade uppgifterna stämmer. Det kan då bli aktuellt att granska t.ex. programtablåer och referensband. Övervakningen över villkoret är inte jämförbar med den situation som tas upp i 9 kap. 4 § RTVL. Enligt den bestämmelsen skall en rapportering ske till Radio- och TV-verket av den som sänder program av hur stor andel av sändningsverksamheten som har utgjorts av TV-program av europeiskt ursprung m.m. Någon kontroll sker inte av uppgifterna. Uppgifterna ligger till grund för den rapportering som skall ske till kommissionen enligt artikel 4.3 i TV-direktivet. Ett skäl till att rapporteringen skall ske till verket och inte till Granskningsnämnden angavs i motiven till radio- och TV-lagen vara att det inte åligger verket att kontrollera att de lämnade uppgifterna verkligen stämmer (prop. 1995/96:160 s. 128 f.).

Som redogjorts för i avsnitt 6.2.3 föreslår utredningen att det i radio- och TV-lagen förs in en bestämmelse om att operatörsföretaget skall tillhandahålla Radio- och TV-verket en säkerhetskopia av registerdata om abonnenter och programkort. Verket får utfärda närmare föreskrifter om hur en sådan kopia skall tillhandahållas. Genom bestämmelsen säkerställs att en smidig övergång kan ske mellan operatörer när byte av operatör aktualiseras.

För de programföretag som sänder inom utrymmet för betal-TV och således distribueras av operatörsföretaget har utredningen föreslagit att de skall ges tvååriga tillstånd med en rätt till förlängning två gånger med två år i taget, om det inte finns särskilda skäl som talar mot förlängning (avsnitt 6.3.2.4). För att Radio- och TV-verkets beslut om förlängning skall vara väl underbyggda krävs att det sker en uppföljning av huruvida programföretag följer t.ex. åtaganden avseende mångsidighet i programutbudet. Det är i och för sig tänkbart att verket på egen hand gör uppföljningen. För sändningar som ligger under svensk jurisdiktion sker emellertid granskning av innehållet genom Granskningsnämndens verksamhet. Motsvarande bör gälla övriga programföretags sändningar. En lämplig ordning synes därvid vara att Granskningsnämnden svarar för uppföljningen och rapporterar årligen till Radio- och TV-verket. Härigenom upprätthålls gränsdragningen mellan verkets och nämndens ansvarsområden. I sammanhanget bör understrykas att om det vid uppföljningen konstateras att exempelvis de svenska reklamreglerna har överträtts, trots att operatören och program-

företaget utfäst att följa svensk lag, kan detta inte leda till någon omedelbar sanktion för en sändning som inte lyder under svensk jurisdiktion.

Granskningsnämnden har i dag till uppgift enligt 1 § i förordningen med instruktion för nämnden att följa innehållet i utländska ljudradio- och TV-sändningar som riktas till den svenska allmänheten. Denna bestämmelse kan enligt utredningen kompletteras med föreskriften att nämnden skall rapportera till verket om hur de sändningar som ingår i ett operatörsföretags utbud överensstämmer med utfärdade tillstånd.

Reaktioner mot operatörsföretaget och programföretagen

Vårt förslag: Granskningsnämnden för radio och TV skall ha rätt att förelägga ett operatörsföretag, vid vite, att följa tillståndsvillkor samt bestämmelsen om skyldighet för operatörsföretaget att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet.

Radio- och TV-verket skall ha rätt att förelägga ett operatörsföretag, vid vite, att fullgöra sin skyldighet att tillhandahålla verket en kopia av registerdata om abonnenter och programkort.

Om ett operatörsföretag väsentligt bryter mot bestämmelsen att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet eller om företaget inte erlägger betalning för tillståndet kan detta utgöra grund för återkallelse av tillståndet.

Allmänt bör den principen gälla att den – operatörsföretag eller programföretag – som ansvarar för att en bestämmelse eller ett villkor följs också kan bli föremål för en reaktion om bestämmelsen eller villkoret åsidosätts. För de programföretag som operatörsföretaget distribuerar måste dock undantag göras för sådana sändningsfrågor som på grund av TV-direktivets reglering faller utanför radio- och TV-lagens tillämpningsområde. Som tidigare sagts kan dock följden av att ett programföretag inte håller fast vid en egen utfästelse avseende t.ex. mångsidighet i programutbudet bli att tillståndet i det digitala marknätet inte förnyas. Övervägandena i det följande utgår från att svensk lag är tillämplig.

Då operatörsföretaget utövar verksamhet med stöd av tillstånd kan tillståndet återkallas vid brott mot regler för verksamheten. Som sagts ovan i avsnitt 6.5.2 bör dock en sådan reaktion användas med stor försiktighet. Normalt skall mindre ingripande åtgärder

användas i första hand. Det bör dock framhållas att det kan finnas situationer när en omedelbar återkallelse kan vara befogad för att undvika svåra negativa konsekvenser för marknätet. Detta kan vara fallet om ett operatörsföretag skulle uppvisa ett direkt illojalt beteende på TV-marknaden och bedriva en verksamhet vars syfte är att minska marknätets attraktionskraft i förhållande till någon annan distributionsform. Vidare kan det vara befogat när förhållandena är sådana att det finns tydliga svårigheter att verkställa ekonomiska sanktioner mot operatören, t.ex. på grund av att denne är etablerad utomlands.

Till följd av vårt tidigare resonemang om ansvarsfördelningen mellan programföretag och operatörsföretag i fråga om sändningarnas innehåll kan operatörsföretaget inte bli föremål för en talan om avgift enligt 10 kap. 5 § RTVL eller 22 § marknadsföringslagen. Dessa bestämmelser rör regler om reklam m.m. vilka är direkt relaterade till sändningarnas innehåll. Avgiftstalan kan således uteslutande riktas mot ett programföretag.

Även ett föreläggande av Justitiekanslern, eventuellt vid vite, kan enbart riktas mot ett programföretag eftersom Justitiekanslerns granskning är direkt relaterad till sändningarnas innehåll. Övriga myndigheters rätt att använda föreläggande, eventuellt vid vite, som en reaktion vid överträdelse av regler är för TV-verksamhetens del reglerat i 10 kap. 9 § RTVL. I lagrummet hänvisas till bestämmelser av såväl innehållsrelaterad som administrativ karaktär. Enligt utredningens förslag bör bestämmelsen kompletteras med att Granskningsnämnden för radio och TV får förelägga tillståndshavare att följa vissa villkor för sändningarna. Det gäller villkor som inte är direkt relaterade till sändningarnas innehåll. Detta kan t.ex. gälla ett villkor om teknisk samverkan. Vid tillämpningen av bestämmelsen kommer ett föreläggande att kunna riktas mot operatörsföretaget. Ett föreläggande kommer även att kunna riktas mot ett programföretag, om det är programföretaget som åsidosatt sina skyldigheter.

Utredningen föreslår att Granskningsnämnden rätt att meddela föreläggande, vid vite, att följa en bestämmelse även bör avse ett villkor som meddelas operatörsföretag om skyldighet att distribuera ett utbud av TV-program med viss sammansättning. Då ett sådant villkor inte är omedelbart relaterat till sändningarnas innehåll framstår en sådan sanktion som lämplig. Granskningsnämnden bör även ges en rätt att meddela vitesföreläggande mot operatörsföretag som inte följer den föreslagna bestämmelsen att tillämpa icke-diskriminerande villkor i verksamheten.

Utöver de grunder för återkallelse av tillstånd som redogjorts för i avsnitt 6.5.2 föreslår vi att operatörsföretagets tillstånd även skall kunna återkallas om detta väsentligt brutit mot bestämmelsen att tillämpa icke-diskriminerande villkor i verksamheten samt om företaget, trots påminnelse, inte har erlagt betalning för tillståndet.

Vi föreslår även att 10 kap. 9 § RTVL kompletteras på så sätt att Radio- och TV-verket får förelägga operatörsföretag vid vite att fullgöra sin skyldighet att lämna in en säkerhetskopia av registerdata om abonnenter och programkort till verket.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdande

Vår bedömning: Ikraftträdande av de nya reglerna bedöms kunna ske senast den 1 juli 2005.

De tillstånd som har meddelats att sända TV-program med digital utsändningsteknik gäller, med undantag av något tillstånd som meddelats för kortare tid, till utgången av år 2005 (se avsnitt 3.1.1). Utredningen finner det angeläget att de nya reglerna kan tillämpas i samband med att tillstånden för en ny tillståndsperiod ges. Då tillståndsförfarandet, särskilt det beträffande utseendet av operatörsföretag, kan förväntas ta viss tid i anspråk bedömer vi att de nya reglerna bör träda i kraft senast den 1 juli 2005 för att Radio- och TV-verket skall ges nödvändig tid för att utlysa och meddela tillstånd som skall gälla från och med den 1 januari 2006.

7.2 Övergångsbestämmelser

Vårt förslag: Vi föreslår att äldre föreskrifter i radio- och TV-lagen fortfarande skall gälla i fråga om dels sändningar av TV-program som sker med analog utsändningsteknik, dels övriga sändningar som har skett före ikraftträdandet.

Utredningens uppdrag rörande struktur för marknätet gäller digitala TV-sändningar. De nuvarande bestämmelserna i radio- och TV-lagen är visserligen tekniskt neutrala, men har sitt ursprung i den tid när enbart analoga sändningar förekom. Det förslag till struktur för bl.a. tillståndsgivning i marknätet som utredningen har lagt fram är inte tillämplig på de analoga sändningarna. Med hänsyn till att en nedsläckning av det analoga marknätet är nära förestående har vi

inte föreslagit någon särreglering i lagen för de analoga sändningarna. I stället föreslår vi att det i en övergångsbestämmelse till lagen om ändring av radio- och TV-lagen anges att äldre föreskrifter fortfarande skall gälla i fråga om sändningar av TV-program som sker med analog teknik.

Utredningen har även lagt fram förslag till bestämmelser inom tillsynsområdet för radio och TV. Vissa av dessa bestämmelser är av generell art och kan tillämpas oavsett med vilken teknik som sändningen skett. Till följd av vårt förslag till övergångsbestämmelse beträffande analoga TV-sändningar får dessa nya bestämmelser inom tillsynsområdet inte tillämplighet för de analoga sändningarna. Beträffande övriga sändningar, dvs. digitala TV-sändningar och samtliga radiosändningar, föreslår vi att de äldre föreskrifterna i radio- och TV-lagen skall gälla i fråga om sändningar som skett före de nya föreskrifterna träder i kraft.

8 Ekonomiska konsekvenser

8.1 Konsekvenser för staten

Radio- och TV-verket

De förslag som lämnas i detta betänkande kommer bl.a. att innebära att tillståndsgivningen på TV-området i stor utsträckning flyttas från regeringen till Radio- och TV-verket. En helt ny arbetsuppgift för verket blir att hantera en säkerhetskopia av ett operatörsföretags registerdata om abonnenter och programkort.

Radio- och TV-verket kommer enligt utredningens förslag att pröva tillståndsfrågor om dels tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag, dels sändningstillstånd till programföretag. Innan tillståndsbeslut kan fattas skall verket fatta beslut om det högsta antal tillstånd att sända betal-TV som kan meddelas.

Radio- och TV-verket har vid ett flertal tillfällen tidigare handlagt utlysningprocesser för tillstånd att sända digital-TV i marknätet. Dock har verkets uppdrag vid dessa tillfällen endast varit att utlysa, handlägga och bedöma ansökningarna för att sedan överlämna fördelningsförslag till regeringen. Såvitt upplysts från verket var resursåtgången för denna verksamhet under 2003 – då en tillståndsprocess genomfördes – ca 2 miljoner kr. Detta belopp kan jämföras med att ca 900 tkr åtgick till verksamhetsområdet digital-TV under 2002, då verket endast genomförde en förnyad bedömning av en sökande. Vissa kostnader, såsom annonskostnader och kostnader för anlåtande av konsulter för finansiella bedömningar av de sökande, uppkommer endast när det är aktuellt att fördela tillstånd. Andra kostnader, främst personalkostnader, är däremot fasta oberoende av om någon tillståndsprocess skall genomföras eller inte.

Utredningen föreslår att kostnaderna för handläggningen av ansökningar om tillstånd att sända fri-TV, betal-TV och att bedriva verksamhet som operatörsföretag får tas ut av de sökande som en

handläggningsavgift. Avgiften skall motsvara verkets årliga kostnader för handläggningen av ärenden om sändningstillstånd.

De föreslagna reglerna kommer således att leda till både nya arbetsuppgifter och utökning av befintliga arbetsuppgifter för Radio- och TV-verket. Man kan anta att processen att fördela tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag kommer att röna stort intresse och ställa stora krav på handläggningen. Som ovan nämnts skall verkets direkta handläggningskostnader avgiftsfinansieras. I tillståndsverksamheten uppkommer det dock även kostnader som inte direkt kan hänföras till ärendehandläggningen, exempelvis att fatta beslut om högsta antal betal-TV-tillstånd, samt eventuella domstolsprocesser efter överklaganden. Härtill kommer att de utökade arbetsuppgifterna leder till ett behov av informationsinsatser.

Sammantaget bedömer vi att de föreslagna reglerna medför nya och utökade arbetsuppgifter för verket som leder till ett genomsnittligt ökat resursbehov för Radio- och TV-verket motsvarande två årsarbetskrafter.

Granskningsnämnden för radio- och TV

Utredningens förslag kommer även att innebära vissa finansiella konsekvenser för Granskningsnämnden för radio- och TV. Genom förslagen utökas Granskningsnämndens tillsynsansvar till att omfatta även operatörsföretagets utbud. Dessutom skall nämnden årligen rapportera till Radio- och TV-verket hur de TV-sändningar som inte står under svensk jurisdiktion och vars innehåll nämnden följt överensstämmor med tillstånd som meddelats enligt radio- och TV-lagen. Vidare skall nämnden vara skyldig att yttra sig i vissa ärenden om ändring av tillstånd.

Utredningens förslag kommer således även för Granskningsnämndens del att leda till både nya arbetsuppgifter och en utökning av befintliga arbetsuppgifter. Informationsinsatser gentemot operatörsföretag, programföretag och allmänheten kommer också att behöva genomföras.

Utbyggnad av det digitala marknätet och förbättrad komprimeringsteknik är även faktorer som påverkar Granskningsnämndens arbetsmängd, eftersom det antal program som skall granskas ökar. Detta är dock inte en konsekvens av utredningens förslag.

Granskningsnämnden saknar möjlighet att finansiera de ökade kostnaderna genom avgifter. Sammantaget bedömer vi att de föreslagna reglerna medför ett ökat resursbehov för Granskningsnämnden motsvarande minst tre årsarbetskrafter.

Konsekvenser för staten i övrigt

Genom förslagen skall den som erhåller tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag erlägga betalning för tillståndet. Denna betalning tillfaller staten. Beloppets storlek skall motsvara det anbud som operatörsföretaget lämnat vid tillståndsförfarandet. Statens intäkter i denna del går sålunda inte att uppskatta utan de är direkt avhängiga det värde en sökande tillmäter ett tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag i marknätet.

De förslag som lämnas i betänkandet innebär också nya arbetsuppgifter för förvaltningsdomstolarna, eftersom det införs en möjlighet att överklaga Radio- och TV-verkets beslut om tillstånd att sända TV-program, förklaring om vidaresändningsplikt, tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag samt ändring av tillstånd. Enligt utredningen bör dock kostnaden för den ökade arbetsbördan rymmas inom domstolsväsendets befintliga resurser.

8.2 Konsekvenser för företag

De förslag som lämnas i detta betänkande kommer i vissa avseenden att innebära ekonomiska konsekvenser för företag.

Den som ges tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag skall enligt utredningens förslag vara skyldig att erlägga betalning för tillståndet. Denna kostnad för ett operatörsföretag är dock inte sådan att den bedöms ha någon negativ effekt på möjligheterna att bedriva verksamhet som operatörsföretag. Utgångspunkten är att verksamheten som sådan har en vinstpotential. Beloppet som ett operatörsföretag skall betala för tillståndet motsvarar bolagets eget anbud och därmed ett belopp som verksamheten enligt bolagets egna beräkningar kan bära.

Programföretag som vill sända betal-TV kommer enligt utredningens förslag att vara hänvisade till att träffa avtal med ett operatörsföretag för att få möjlighet att sända. Även om programföretagen redan i dag måste träffa avtal med en kommersiell operatör angående

närmare villkor för sändningarna får programföretagen beträffande betal-TV-tjänsterna således en något svagare ställning än jämfört med i dag. Vilka kostnadskonsekvenser avtalen kommer att få för programföretagen är förbundet med kommersiella överväganden hos parterna. Ett programföretag kan få betalt av operatörsföretaget för att sända eller vara tvungen att betala för detta. Det är även tänkbart att det inte utgår någon ersättning i någondera riktningen. Även om förslaget sålunda kan innebära ett viss fördyring för programföretag att sända i marknätet skall framhållas att förslaget samtidigt innebär att villkoren för sändning i det hänseendet kommer att bli detsamma som beträffande sändning via satellit eller kabel.

Utredningen föreslår att en handläggningsavgift skall kunna tas ut av den som ansöker om tillstånd att sända TV-program eller bedriva verksamhet som operatörsföretag. En sådan avgift kommer inte att uppgå till sådan storlek att den kan beräknas få märkbar inverkan på företagens ekonomiska villkor.

I övrigt saknas anledning att tro att våra förslag får konsekvenser som särskilt berör små företags villkor.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i Radio- och TV-lagen (1996:844)

1 kap. 1 §

Den föreslagna ändringen i *första stycket* innebär att lagen gäller för alla sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Bestämmelsen skall läsas i förening med 1 kap. 2 §, där en inskränkning görs såvitt gäller frågor som regleras i TV-direktivet. Ändringen innebär att det av lagen uttryckligen framgår att lagens bestämmelser om tillståndskrav, tillståndsgivning, vidareändningsplikt och i vissa delar återkallelse av tillstånd gäller för samtliga programföretag, oavsett var de är etablerade.

1 kap. 1 a §

Bestämmelsen, som är ny, innehåller definitioner och är föranledd av lagens nya bestämmelser om marksänd digital-TV.

Regeringen beslutar enligt 3 kap. 1 § vilket sändningsutrymme och vilka sändningsområden som får upplåtas för TV-sändningar. Regeringen skall i beslutet bl.a. ange hur utrymmet skall fördelas mellan fri-TV och betal-TV. Genom definitionen av fri-TV framgår att samtliga sådana sändningar skall kunna tas emot utan krav på särskild betalning utöver allmän TV-avgift. Beträffande betal-TV innebär definitionen att sådan särskild betalning får tas ut för sådana sändningar. Det finns inte något krav på att betalning måste tas ut för dessa sändningar. Att betalning tas ut av abonnenterna framstår dock som det normala.

Definitionen av programföretag ansluter till den som finns i artikel 1.1 b) i ändringsdirektivet till TV-direktivet. Begreppet programföretag har begränsats till att avse TV-program, eftersom

begreppet inte förekommer i bestämmelser i lagen som gäller radio-program. Med den som har det redaktionella ansvaret avses här den som enligt hittillsvarande praxis har ansetts vara den som sänder TV-program, se allmänmotiveringen, avsnitt 6.2.3 under rubriken *Tillsynsfrågor*.

Operatörsföretag är beteckningen på en sådan kommersiell aktör som enligt ett särskilt tillståndsförfarande ges rätt att förfoga över ett särskilt sändningsutrymme i marknätet och där bedriva verksamhet avseende betal-TV. I definitionen av operatörsföretag innefattas samtliga de i allmänmotiveringen, se avsnitt 6.2.2, för olika slags operatörskap använda beteckningarna multiplexoperatör, SMS-operatör och SAS-operatör. Det räcker med att operatörsföretaget bedriver någon av verksamheterna som anges i bestämmelsen. Sålunda går det inte att bedriva en verksamhet som begränsas till ett SMS-operatörskap i marknätet utan tillstånd (se 2 kap. 1 §).

1 kap. 2 §

Ändringen i *första* stycket är kopplad till den föreslagna ändringen i 1 kap. 1 § och innebär att lagens bestämmelser i frågor som regleras i TV-direktivet endast gäller i de fall etableringskravet eller något av de tekniska kriterierna är uppfyllda.

TV-direktivet reglerar frågor som rör sändning av evenemang som är av särskild vikt för samhället, främjande av distribution och produktion av TV-program, TV-reklam, sponsring och köp-TV, skydd av underåriga och allmän ordning samt rätten till genmäle. När det gäller programföretag som är etablerade i andra EES-stater saknar Sverige möjlighet att kräva att sändningarna skall överensstämma med svensk lag på nu angivna områden. Svenska myndigheter har inte heller någon behörighet att ingripa vid bristande uppfyllande av reglerna i dessa avseenden. Beträffande frågor som inte regleras i TV-direktivet gäller emellertid radio- och TV-lagen även i förhållande till programföretag etablerade i andra medlemsstater. Så är fallet med t.ex. kravet på tillstånd för att få sända liksom möjligheten att återkalla tillstånd under vissa närmare angivna förutsättningar. Också beträffande de krav som uppställs för att i ett tillstånd införa en s.k. must carry-förklaring kommer lagen att gälla även om sändningen härrör från en annan EES-stat. Detta eftersom reglerna om vidareändningsplikt grundas på det s.k. USO-direktivet och inte TV-direktivet. Frågan behandlas mer utförligt i avsnitt 6.3.2.6.

Den ändring som föreslås i *andra stycket* medför att det för bestämmelsens tillämpning inte längre ställs upp något krav på att ett programföretag skall ha varit etablerat i Sverige. Ändringen innebär endast att bestämmelsen helt överensstämmer med TV-direktivet och EG-domstolens praxis. Bestämmelsen i dess nya lydelse är tillämplig även på programföretag som redan före dess ikraftträdande etablerat sig utanför landet. Den kan dock enbart tillämpas på sändningar som ägt rum efter ikraftträdandet.

1 kap. 5 §

Ändringen är endast av redaktionell karaktär.

2 kap. 1 §

Genom en ändring i *första stycket* klargörs det att det finns en tillståndsplikt för programföretag oavsett om sändning sker på egen hand eller genom nätoperatör. Tillståndsplikten enligt första stycket för programföretag gäller oavsett om sändningen sker på eget sändningsutrymme eller på utrymme som upplåtits av ett operatörsföretag. Vidare införs genom en ändring av stycket en tillståndsplikt för att bedriva verksamhet som operatörsföretag avseende sändningar som sker med hjälp av radiovågor på frekvens under tre gigahertz.

2 kap. 2 §

I det nya *första stycket* anges att regeringen meddelar tillstånd att sända TV-program, om sändningsverksamheten finansieras genom medel från den allmänna TV-avgiften, och att Radio- och TV-verket meddelar tillstånd att sända TV-program i andra fall. Bestämmelsen är föranledd av förslaget att all tillståndsgivning för TV-program, utom för public service, delegeras från regeringen till myndighet. Skälen för detta motiveras utförligt i avsnitt 6.3.3.

I det nya *andra stycket* anges att det är Radio- och TV-verket som skall vara tillståndsmyndighet när det gäller tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag (se avsnitt 6.3.3).

Det nya *tredje stycket* motsvarar delvis det som tidigare var första stycket. Ändringen i stycket är föranledd av att tillståndsgivningen beträffande TV-program har brutits ut och placerats i det nya första

stycket. Tredje stycket reglerar efter ändringen endast tillståndsgivningen för ljudradiosändningar.

Det nya *sjätte stycket* motsvarar det som tidigare var fjärde stycket. Ändringarna är endast av redaktionell art. Radio- och TV-verkets rätt att meddela tillstånd under en begränsad tid om högst två veckor, ingår sålunda i den generella rätten att meddela tillstånd enligt första stycket (se även 3 kap. 19 §). Verket har enligt 3 kap. 11 § rätt att föreskriva att bestämmelserna i 6 och 7 kap. inte skall tillämpas på ett sådant tillstånd. Att Radio- och TV-verket får förena ett sådant tillfälligt tillstånd med villkor enligt 3 kap. 7–9 §§ framgår numera direkt av dessa bestämmelser.

3 kap. 1 §

Bestämmelsen är ny. Regeringen skall besluta vilket sändningsutrymme och vilka sändningsområden som får upplåtas för TV-sändningar. I beslutet skall regeringen ange hur sändningsutrymmet skall fördelas mellan fri-TV och betal-TV samt inom betal-TV. Som framgår av 2 kap. 2 § är tillståndsgivningen i fråga om fri-TV uppdelad mellan regeringen och Radio- och TV-verket.

Beträffande fördelningen av sändningsutrymme mellan fri-TV och betal-TV bör framhållas att fördelningen måste ske med hänsyn till de kommersiella förutsättningarna att bedriva verksamhet som operatörsföretag. Ju fler programtjänster som sänds gratis, desto snävare blir utrymmet för betal-TV-tjänster och därmed basen för ett operatörsföretags verksamhet.

3 kap. 2 §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* anges att ett tillstånd att sända TV-program skall avse fri-TV eller betal-TV. Den närmare innebörden av de två typerna av tillstånd framgår av styckena två och tre. För programföretag kan det bli aktuellt att sända vissa programtjänster som fri-TV och andra som betal-TV. I dessa fall bör man, på samma sätt som i dag, kunna använda *ett* tillstånd där det anges vilken eller vilka programtjänster som skall sändas som fri-TV respektive betal-TV och i övrigt vilka villkor som skall gälla för sändningsverksamheten.

I *andra stycket* sägs att ett tillstånd att sända fri-TV innebär rätt att samtidigt sända det antal program i varje område under den del

av dygnet som anges i tillståndet. Förutom begränsningarna till fri-TV överensstämmer bestämmelsen i sak med nuvarande 3 kap. 6 §.

Enligt *tredje stycket* innebär ett tillstånd att sända betal-TV rätt att sända det antal program som anges i tillståndet. Om inte annat anges i tillståndet får sändningsrätten dock endast utövas om avtal om upplåtelse av sändningsutrymme ingås med ett operatörsföretag. Huvudregeln är således att ett programföretag i praktiken måste sluta avtal med ett operatörsföretag om att ingå i dess utbud av programtjänster för att få rätt att sända. De närmare skälen för varför samtliga betal-TV-tjänster skall vara hänvisade till frekvensutrymme som upplåtits åt ett operatörsföretag framgår av allmänmotiveringen avsnitt 6.2.3.

Endast i undantagsfall kan det bli aktuellt att tillåta en programtjänst som har tillstånd att ta betalt att sända utan att denne ingår i operatörsföretagets utbud. Ett sådant fall är att det kan antas att en regional programtjänst av kommersiella skäl inte kommer att distribueras inom operatörsföretagets utbud samtidigt som det finns ett starkt allmänintresse av att tjänsten distribueras. I första hand bör distributionen av sådana tjänster dock säkras genom urvalsförfarandet när operatörsföretaget utses samt genom tillståndsvillkor för operatörsföretaget. Enligt 13 § är ett operatörsföretag skyldigt att upplåta sändningsutrymme åt den som erhållit tillstånd med tillämpning av undantagsbestämmelsen.

3 kap. 3 §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* anges att antalet tillstånd att sända fri-TV får begränsas om det är nödvändigt för att garantera en ändamålsenlig användning av sändningsutrymmet. Bestämmelsen har i praktiken betydelse endast för Radio- och TV-verkets tillståndsgivning. Genom bestämmelsen klargörs att verket inte behöver bevilja tillstånd som omfattar hela det sändningsutrymme som avsatts för fri-TV, exklusive public service, även om det finns ett tillräckligt antal sökande som uppfyller kraven för tillstånd. Förhållandena kan t.ex. vara sådana att ett visst sändningsutrymme bör avsättas för must carry-kanaler eller regionala program, men att det för stunden inte finns något programföretag som ansökt om tillstånd till sådana sändningar. Sändningsutrymme bör dock endast om alldeles särskilda skäl föreligger tillåtas vara outnyttjat under en längre tidsperiod.

I *andra stycket* ställs upp krav på att ett programföretag skall ha finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva sändningsverksamhet under tillståndstiden. Om sådana förutsättningar inte bedöms föreligga skall tillstånd att sända fri-TV inte beviljas. Kravet motsvarar 9 § p. 1 i förordningen (1997:894) om marksänd digital TV. Där föreskrivs att Radio- och TV-verket i sitt motiverade förslag till tillståndsfördelning bl.a. skall beakta om den sökande i dessa avseenden har förutsättningar att bedriva sändningsverksamhet. För att ha möjlighet att göra denna bedömning krävs att Radio- och TV-verket får tillgång till sökandens budget för ett par år framåt jämte uppgifter om sändaroperatör o.d. Dessa uppgifter bör därför fogas till en ansökan om tillstånd. Det är en fråga för Radio- och TV-verket att utfärda verkställighetsföreskrifter om en ansökans innehåll.

Kravet i andra stycket gäller endast fri-TV. I fråga om betal-TV-företagen ankommer det på operatörföretaget att göra bedömningen om programföretaget har tekniska och ekonomiska förutsättningar att genomföra sändningarna.

I *tredje stycket* anges de kriterier som tillståndsmyndigheten skall beakta vid tillståndsgivningen. Eftersom regeringens tillståndsgivning är begränsad till sändningar som finansieras genom medel från TV-avgiften får bestämmelsen i praktiken betydelse endast för Radio- och TV-verket. Kriterierna överensstämmer i huvudsak med de riktlinjer som riksdagen fastställde i samband med att de första digitala TV-sändningarna skulle påbörjas (jfr. prop. 1996/97:67 s. 30). Kravet i p. 3 knyter an till 3 kap. 2 § andra stycket YGL, som anger utgångspunkterna för ianspråktagandet av radiofrekvenser, och har till syfte att främja yttrandefriheten och informationsfriheten samt att undvika maktkoncentration. Motiven för att ange kriterierna i lag har beskrivits i avsnitt 6.3.2.3.

3 kap. 4 §

Bestämmelsen, som är ny, klargör att det är Radio- och TV-verkets uppgift att fastställa hur många tillstånd till betal-TV-sändningar som kan meddelas. Detta framgår av *första stycket*. Hur många tillstånd som kan meddelas har att göra med hur många samtida programtjänster som ryms inom det sändningsutrymme som avsatts för betal-TV, vilket i sin tur beror på hur utrymmeskrävande programtjänsterna är och vilken teknisk kvalitet på sändningarna som önskas. Dessutom har det att göra med vilken komprimerings-

teknik som används. Det är därför sannolikt att antalet programtjänster inom ett givet utrymme kan öka något i takt med att utvecklingen av komprimeringstekniken framskrider. Om t.ex. förbättrad teknik gör att sändningsutrymme frigörs skall Radio- och TV-verket enligt andra meningen i stycket ompröva sitt beslut om högsta antal tillstånd som kan meddelas. Omprövning kan även bli aktuell av andra skäl, exempelvis p.g.a. att det finns behov av att generellt öka sändningarnas tekniska kvalitet eller att det finns önskemål om att sända högupplösnings-TV (HDTV), vilket leder till att färre programtjänster ryms.

Genom att antalet tillstånd som kan beviljas begränsas säkerställs att frekvensutrymmet används på ett sätt som är så ändamålsenligt som möjligt utifrån ett yttrandefrihets- och informationsperspektiv och som uppfyller de mediepolitiska målen om bl.a. mångfald och tillgänglighet. Som anges i avsnitt 6.3.2.3 bör Radio- och TV-verket besluta om möjlighet att bevilja något fler tillstånd än som får plats att sändas inom betal-TV-utrymmet. Verkets beslut går inte att överklaga.

Av *andra stycket* framgår att de kriterier som i 3 § tredje stycket ställts upp för fördelningen av tillstånd att sända fri-TV skall tillämpas även vid beviljande av tillstånd till betal-TV-tjänster.

3 kap. 5 §

Ändringen i bestämmelsen är föranledd av att det i stället för regeringen numera skall vara Radio- och TV-verket som får meddela tillstånd till den typ av vidareändring som avses.

3 kap. 6 §

Bestämmelsen har ändrats så att den numera endast gäller tillstånd av regeringen att sända ljudradioprogram. Motsvarande bestämmelse för tillstånd att sända TV-program finns i 3 kap. 2 § andra stycket, som gäller fri-TV. Innebörden av ett tillstånd att sända betal-TV framgår av 3 kap. 2 § tredje stycket.

3 kap. 7 §

Ändringen är föranledd av att tillstånd att sända TV-program enligt vårt förslag skall meddelas, förutom av regeringen, även av Radio- och TV-verket. Den nya lydelsen innebär inte någon ändring i sak.

De tillstånd som får förenas med villkor enligt denna paragraf är således samtliga tillstånd att sända TV-program samt, såvitt avser ljudradioprogram, tillstånd att sända till hela landet eller till utlandet eller att bedriva lokala digitala sändningar.

Därutöver har det tidigare andra stycket utgått till följd av att 8–10 §§ (tidigare 2–4 §§) har formulerats om.

3 kap. 8 §

Skälen för ändringen i inledningen till *första stycket* är desamma som beträffande 3 kap. 7 §, se ovan. I villkorskatalogen har endast vissa mindre ändringar gjorts. En villkorspunkt har utgått och ersatts av en annan.

Som framgår av allmänmotiveringen bör möjligheten i *p. 8* att föreskriva skyldighet att använda viss radiosändare sedan de analoga TV-sändningarna upphört endast tillämpas när det gäller tillstånd att sända ljudradio.

Den möjlighet som finns i nuvarande *p. 16* att i tillståndsvillkor föreskriva en skyldighet att till Granskningsnämnden lämna uppgifter som är nödvändiga för nämndens bedömning om sända program stämmer överens med de villkor som meddelats enligt lagen har utgått. Som närmare utvecklats i allmänmotiveringen sammanhänger det med att det i lagen i stället införs en allmän uppgiftsskyldighet för programföretagen, se avsnitt 6.3.1.4 respektive 6.5.2.

3 kap. 9 §

Den ändring som föreslås i *första stycket* är föranledd dels av att även Radio- och TV-verket skall meddela tillstånd att sända TV-program, dels av att andra stycket i den tidigare 3 kap. 1 § föreslås utgå. Innebörden av dessa ändringar har kommenterats ovan under 3 kap. 7 §.

3 kap. 10 §

Ändringen är endast av redaktionell karaktär.

3 kap. 11 §

Bestämmelsen är ny. I lagens nuvarande lydelse framgår det av 2 kap. 2 § fjärde stycket att Radio- och TV-verket har rätt att meddela tillfälligt tillstånd att sända TV-program och att verket därvid

får besluta att föreskrifterna i 6 och 7 kap. inte skall tillämpas på sändningar med stöd av sådant tillstånd. Verket har en rätt att även fortsättningsvis meddela tillfälligt tillstånd enligt den generella rätten att meddela tillstånd för att sända TV-program (se 2 kap. 2 § första stycket). Rätten för verket att medge undantag från föreskrifterna i 6 och 7 kap. har av redaktionella skäl placerats i en egen bestämmelse, 3 kap. 11 §.

3 kap. 12 §

Paragrafen är ny. I dag anges i 8 kap. 1 § att vissa krav skall vara uppfyllda för att en sändning skall kunna omfattas av vidareändningsplikt. De programtjänster som i dag omfattas av must carry-skyldigheten sänds under betydligt mer detaljerade villkor än som framgår av lagtexten. Avsikten är att samma principer skall gälla även fortsättningsvis. För att en programtjänst skall få must carry-status måste den sålunda uppfylla relativt omfattande krav i fråga om mångsidigt programutbud och ha en nyhetsrapportering av hög kvalitet (jfr. våra överväganden i SOU 2003:109).

Public service-företagens sändningar kan antas bli villkorade på ett sådant sätt att de utifrån kraven på saklighet, opartiskhet, mångsidigt programutbud och nyhetssändningar kommer att omfattas av vidareändningsplikten. En förklaring enligt denna bestämmelse kan alltså regelmässigt antas bli införd i tillstånd att sända fri-TV som meddelats av regeringen.

Beträffande andra programföretags sändningar bör som en förutsättning för att en förklaring enligt bestämmelsen skall införas i tillståndet krävas att sändningarna i nu nämnda hänseenden i allt väsentligt kommer att motsvara det som gäller för public service-företagen. Det ankommer på Radio- och TV-verket att göra denna bedömning. Ibland kan det redan av tillståndsvillkoren framgå att sändningarna skall uppfylla dessa krav. I andra fall får verkets bedömning grundas på de uppgifter om sändningarnas innehåll som sökanden uppger. Under alla förhållanden skall Radio- och TV-verket i förklaringen närmare ange vad som innefattas i kravet på att sända ett mångsidigt programutbud där det ingår nyheter. Normalt bör i det senare hänseendet krävas att programföretaget har en nyhetsredaktion som på egen hand producerar nyhetsprogram om minst 30 minuter per dag, varav minst en sändning skall vara sammanhängande om lägst 20 minuter.

Som utvecklas närmare i allmänmotiveringen avsnitt 6.3.2.6 är vidareändningsplikten oavhängig sändningens ursprung. Sålunda kan t.ex. andra nordiska länders public service-sändningar omfattas av vidareändningsplikt.

Enligt *andra stycket* är den som innehar ett tillstånd vari intagits en förklaring enligt första stycket skyldig att på begäran tillhandahålla den programbärande signalen för en programtjänst till den som är skyldig att vidareända denna eller som sannolikt inom en rimlig tid skulle omfattas av en sådan skyldighet, om programtjänsten distribueras i nätet utan kostnad för själva mottagningen. Bestämmelsen har kommenterats närmare i avsnitt 6.3.2.6 i allmänmotiveringen. Som regel skall programföretaget inte kunna kräva ersättning för signalrätten från kabeloperatören. Att programföretaget avstått från det ekonomiska värde som signalrätten representerar bör dock beaktas vid en tillämpning av den särskilda reglering angående upphovsrättslig ersättning som återfinns i 8 kap. 1 §.

Med rimlig tid menas tre till sex månader. Om kabeloperatören inte inom denna tid uppfyller kraven för vidareändningsplikt gäller inte ersättningsreglerna i 8 kap. 1 § och ersättning för signalrätten får bestämmas som om någon skyldighet enligt denna bestämmelse aldrig gällt.

3 kap. 13 §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* anges vilken rätt ett meddelat tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag innebär. Operatörsföretag får inom det sändningsutrymme som anges i tillståndet bestämma vilka TV-program som får sändas och på vilka villkor det får ske. Operatörsföretagets handlingsfrihet begränsas emellertid genom bestämmelser i lagen (se *andra stycket* och 3 kap. 18 §) och tillståndsvillkoren. Samtidig sändning får ske av det antal program i varje område och under den del av dygnet som anges i tillståndet. Detta kan i tillståndet uttryckas så att operatörsföretaget ges rätt att inom ett visst preciserat sändningsutrymme sända så många samtidiga programtjänster som överföringskapaciteten medger. Kapacitetsutnyttjandet i marknätet kan därmed effektiviseras.

Av *andra stycket* framgår att det sändningsutrymme som tilldelats ett operatörsföretag endast får användas för sändning av TV-program som omfattas av tillstånd enligt 4 §, dvs. tillstånd att sända betal-TV. Operatörsföretaget får sålunda inte ta med något betal-TV-program i sitt utbud som inte har ett sådant tillstånd.

Enligt *tredje stycket* är ett operatörsföretag skyldigt att upplåta sändningsutrymme åt den som erhållit tillstånd att sända betal-TV med stöd av undantaget i 3 kap. 2 §. Beträffande vissa frågor av teknisk art kan programföretaget och operatörsföretaget tvingas samverka genom tillståndsvillkor. I andra frågor, som fakturering och kundtjänst, får parterna avtala om eventuell samverkan. Operatörsföretaget har rätt till ersättning för det sändningsutrymme som upplåts. Ersättningen skall grundas på självkostnadsprincipen.

3 kap. 14 §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* anges att antalet tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag som beviljas får begränsas om det är nödvändigt för att garantera en ändamålsenlig användning av sändningsutrymmet. En motsvarande begränsningsregel finns för fri-TV-tillstånd enligt 3 kap. 3 § första stycket och för betal-TV-tillstånd i 3 kap. 4 §. Radio- och TV-verket skall inför varje ny tillståndsperiod eller när det i övrigt uppkommer behov av det göra en bedömning av huruvida det finns kommersiell bärkraft endast för ett operatörsföretag i marknätet eller om det finns utrymme för flera att bedriva verksamhet. Om det sålunda under löpande tillståndstid uppkommer fråga att avsätta ytterligare sändningsutrymme för betal-TV kan verket välja mellan att utlysa ett nytt tillstånd avseende det nya utrymmet eller ändra ett gällande tillstånd med stöd av 11 kap. 2 §.

I *andra stycket* anges grunder som diskvalificerar en sökande från att kunna komma ifråga för ett tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag. Dessa utvecklas närmare i allmänmotiveringen, avsnitt 6.2.3 *Hur operatörsföretaget skall utses m.m.* Regleringen avseende ägarförhållanden som diskvalificeringsgrund är utformad på ett sätt som medför att det inte är möjligt för t.ex. flera programföretag att bilda ett gemensamt ägt bolag för att driva operatörsverksamhet.

3 kap. 15 §

Av bestämmelsen, som är ny, framgår förfarandet när tillstånd skall meddelas operatörsföretag. Förfarandet har behandlats i allmänmotiveringen, avsnitt 6.2.3 *Hur operatörsföretaget skall utses m.m.*

I *första stycket* anges bedömningsgrunderna för hur ett operatörsföretag utses. Tillstånd får meddelas den som kan antas nyttja

sändningsutrymmet på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald. Vid prövningen skall därvid särskild vikt fästas vid de sakliga grunder som räknas upp i stycket, t.ex. operatörsföretagets presenterade utbud. Beträffande utbudet krävs inte att sökanden anger exakt vilka programtjänster som skall ingå i utbudet. I stället är det typerna av programtjänster som skall anges. Bedömningen av sökandens lämplighet i fråga om utbudet skall ta sikte på om operatörsföretaget har för avsikt att tillhandahålla programtjänster som kan tilltala olika åldersgrupper, intressen och smakriktningar. Vid bedömningen bör vikt inte minst fästas vid huruvida det kommer att ges utrymme för lokala och regionala program samt företräde för program som gjorts tillgängliga för funktionshindrade. Även det sätt på vilket operatörsföretaget tänker paketera utbudet skall ingå i bedömningen.

Vilken täckningsgrad sändningarna skall ha och den tekniska kapacitet och kvalitet med vilken sökanden avser att bedriva verksamheten med skall ses och bedömas i ett sammanhang tillsammans med det presenterade utbudet när prövningen sker av hur vidaste möjliga yttrandefrihet, informationsfrihet och mångfald skall uppnås. Att sökanden måste uppfylla vissa grundläggande krav i fråga om verksamhetens varaktighet, kapacitet och kvalitet följer av 14 §.

Även sökandens oberoende i förhållande till andra aktörer inom medieområdet skall beaktas vid det jämförande urvalsförfarandet enligt första stycket. Att en sökande som genom ägande eller på annat sätt ensam eller tillsammans med annan som bedriver verksamhet rörande produktion eller distribution av TV-program kan utöva ett bestämmande inflytande över annan som bedriver sådan verksamhet eller som på motsvarande sätt står under inflytande av annan som bedriver sådan verksamhet över huvud taget inte kan komma i fråga för ett tillstånd framgår av 14 §. Bestämmelsen i 15 § första stycket 4 träffar, förutom förhållanden där en vertikal integration föreligger inom TV-marknaden men där denna inte är av den omfattning att den diskvalificerar sökanden enligt 14 §, även situationer där en ägar- och intressegemenskap föreligger mellan sökanden och andra aktörer på massmediemarknaden i stort. Det kan vara fråga om en integration mellan sökanden och t.ex. ett företag inom tidningsbranschen. Prövningen av sökandens oberoende skall ske i ett brett perspektiv utifrån det mediepolitiska målet att värna en mångfald i ägande inom massmediemarknaden.

Av *andra stycket* följer att om det vid en prövning enligt första stycket bedöms att två eller flera sökande är likvärdiga och samtliga

inte kan beviljas tillstånd, skall tillstånd meddelas den eller dem som är villiga att betala det högsta priset för tillståndet. Det anbud en sökande lämnar får således endast betydelse för urvalet om det inte utifrån de sakliga kriterierna går att välja vem som är mest lämplig att inneha tillståndet.

När Radio- och TV-verket lyser ut tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag skall det av inbjudan till ansökan framgå det antal tillstånd som lysas ut samt vilka uppgifter som en sökande skall lämna i sin ansökan. Verket får meddela verkställighetsföreskrifter i dessa hänseenden. Att verket har rätt att ta ut en handläggningsavgift av en sökande framgår av 9 kap. 13 §.

3 kap. 16 §

Bestämmelsen är ny. Av *första stycket* följer att den som erhåller ett tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag skall till staten erlägga betalning för tillståndet. Det belopp som skall betalas skall motsvara det anbud som den som får tillståndet lämnat i ansökningsförfarandet.

Enligt *andra stycket* får Radio- och TV-verket meddela närmare föreskrifter om villkor för betalningen.

3 kap. 17 §

I bestämmelsen, som är ny, anges vilka villkor som ett tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag får förenas med. Villkorskatalogen har behandlats i allmänmotiveringen, avsnitt 6.2.3 *Tillståndets innebörd, villkor m.m.*

De villkor som anges i *första stycket* finns även i villkorskatalogen för programföretag i 3 kap. 8 §.

Av de villkor som anges i *andra stycket* återfinns även villkoret i *p. 1* om skyldighet att använda viss sändningsteknik och samverka med andra tillståndshavare i tekniska frågor i villkorskatalogen för programföretag i 3 kap. 8 §. Genom tillståndsvillkor kan sålunda samordningen av vissa för fri-TV och betal-TV gemensamma funktioner och tjänster samordnas mellan programföretag med tillstånd att sända fri-TV och operatörsföretaget. Ett operatörsföretag kan även med stöd av bestämmelsen tvingas att samverka med den som erhållit tillstånd att sända betal-TV med stöd av undantaget i 3 kap. 2 §. Enligt *p. 2* kan operatörstillståndet förenas med villkor om skyldighet att distribuera ett utbud av TV-program av viss sam-

mansättning. Vid utseendet av operatörsföretag skall stor vikt läggas vid det utbud som denne förklarar sig vilja distribuera. För att kunna säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt utnyttjande av sändningsutrymmet för betal-TV ges det möjlighet att genom tillståndsvillkor ålägga operatörsföretaget en skyldighet att distribuera vad denne utfäst. Villkoret kan anges som en skyldighet att distribuera programtjänster som på visst angivet sätt skall vara rikstäckande, regionala eller lokala och som kan tilltala olika åldersgrupper, intressen och smakriktningar. I villkoret kan även anges det sätt på vilket operatörsföretaget skall paketera utbudet. Operatörsföretag kan således åläggas att erbjuda konsumenterna ett varierande alternativt utbud av programpaket till differentierat pris. Detta kan t.ex. ske genom att det i villkoret anges att operatörsföretaget skall erbjuda konsumenterna ett visst minsta antal paket. Vidare kan det i villkoret anges principer för prissättningen beträffande dels olika prisnivåer, dels huruvida det skall krävas abonnemang på vissa tjänster för att kunna erhålla andra särskilt attraktiva tjänster. Den närmare utformningen av ett villkor enligt p. 2 liksom övriga villkor skall ske i samförstånd mellan Radio- och TV-verket och den som ansöker om tillstånd. Eftersom ett villkor beträffande operatörsföretagets utbud anknyter till sändningarnas innehåll följer det av bestämmelsen i 3 kap. 21 § att ett sådant villkor måste godtas av operatörsföretaget innan det förenas med tillståndet.

I *tredje stycket* anges att ett tillstånd till ett operatörsföretag också får förenas med villkor som innebär att ägarförhållandena och inflytandet i operatörsföretaget samt dess ägande och inflytande i annan som bedriver verksamhet inom produktion och distribution av TV-program, än de som sänder radioprogram genom tråd, inte får förändras mer än i begränsad omfattning. Sökandens koppling till andra aktörer inom massmediemarknaden i stort är av betydelse när operatörsföretaget utses. Genom bestämmelsen i tredje stycket kan det säkerställas att ägarförhållandet och inflytandet i ett företag som ges ett tillstånd inte förändras mer än i begränsad omfattning under tillståndstiden. Likaså kan operatörsföretagets ägande och inflytande i andra aktörer på TV-marknaden begränsas under tillståndstiden. Begränsningen får dock inte avse operatörsföretagets ägande och inflytande i aktörer som sänder TV-program genom tråd eftersom denna verksamhet är grundlagsskyddad enligt 3 kap. 1 § första stycket YGL. Inte heller kan ett villkor enligt detta stycke avse ägargemenskap med företag inom press eller radio.

Däremot kan sådana ägarförändringar inverka på bedömningen vid ansökan om nytt tillstånd.

Ett villkor gällande ägarstruktur kan ges en allmän formulering utifrån målet att förhindra en ägar- och maktkoncentration med risk för oönskade effekter på operatörsföretagets verksamhet till skada för programföretag, nätoperatör eller konsumenter. Granskningsnämnden och Radio- och TV-verket har att inom ramen för sin respektive verksamhet pröva när det föreligger en ägarförändring som medför en sådan risk. Överträdelse av villkor som meddelats med stöd av tredje stycket kan utgöra grund för återkallelse av tillståndet.

3 kap. 18 §

Bestämmelsen, som är ny, har behandlats i allmänmotiveringen, avsnitt 6.2.3. Utgångspunkten är att det råder avtalsfrihet i förhållandet mellan å ena sidan operatörsföretaget och å andra sidan programföretag, nätoperatör och konsumenter samt att avtalen skall träffas på marknadsmässiga villkor. Genom bestämmelsen åläggs operatörsföretaget att behandla likartade fall lika och inte särbehandla någon om detta inte är godtagbart av objektiva skäl.

När det gäller avtal mellan operatörsföretaget och olika programföretag kan de marknadsmässiga förutsättningarna för avtal skifta. T.ex. kan en etablerad och hos den breda publiken populär programtjänst ha ett bättre förhandlingsläge och erbjudas bättre distributionsvillkor än en ny programtjänst, utan att det föreligger ett brott mot bestämmelsen. Operatörsföretagets skyldighet att behandla programföretagen på ett icke-diskriminerande sätt och inte motverka en fri och sund konkurrens mellan dem gäller oavsett om det finns ett avtal mellan operatörsföretaget och ett programföretag eller inte. Skulle ett operatörsföretag förvägra ett programföretag ett avtal om distribution utan godtagbart skäl föreligger sålunda ett brott mot bestämmelsen. Det är inte heller tillåtet att ge programföretagen olika villkor om inte en särbehandling är motiverad av objektiva godtagbara skäl.

Granskningsnämnden för radio- och TV har att utöva tillsyn över att bestämmelsen följs. Tillståndshavaren är därvid skyldig att redovisa sina skäl för hur denne agerar gentemot programföretag, nätoperatör och konsumenter och i övrigt tillhandahålla Granskningsnämnden den information som är nödvändig för tillsynen.

3 kap. 19 §

Bestämmelsen är ny. Den behandlar enbart tillstånd att sända TV-program och tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag. Tillstånd att sända ljudradioprogram finns numera i en egen paragraf, 3 kap. 20 §.

I *första stycket* sägs att ett tillstånd att sända TV-program som meddelats av regeringen gäller för sex år. Den typ av tillstånd som avses är tillstånd till programföretag vars verksamhet finansieras genom medel från TV-avgiften enligt lagen (1989:41) om TV-avgift, dvs. public service-företagen. Ett sådant tillstånd förlängs på oförändrade villkor med fyra år under samma förutsättningar som i dag gäller tillstånd med en giltighetstid om minst fyra år.

Enligt *andra stycket* gäller ett tillstånd som meddelats av Radio- och TV-verket under två år. Det är fråga om samtliga tillstånd att sända betal-TV och andra tillstånd att sända fri-TV än sådana som meddelats av regeringen. Tillståndshavaren har rätt att få tillståndet förlängt på oförändrade villkor med ytterligare två år i två omgångar om det inte finns särskilda skäl mot det. Särskilda skäl mot att inte förlänga ett tillstånd kan vara att sändningar inte bedrivits i enlighet med villkoren i tillståndet eller att företaget i väsentlig mån har frångått de uppgifter om sändningarnas inriktning och innehåll som angetts vid ansökningstillfället utan att överträdelsen varit så allvarlig att det funnits grund för återkallelse av tillståndet. Ett sådant särskilt skäl mot att förlänga tillståndet kan sålunda vara att ett programföretag i sin tillståndsansökan har förklarat sig vilja sända fri-TV under krav som lett till att programtjänsten i fråga enligt förklaring i tillståndet omfattas av vidare sändningsplikt. Om kraven inte efterlevs skall Radio- och TV-verket med omedelbar verkan återta förklaringen enligt 3 kap. 12 §. Däremot finns normalt inte anledning att återkalla tillståndet. Eftersom flera andra programföretag kan ha varit villiga att sända fri-TV och urvalet av programföretag därmed skulle kunnat utfalla på ett annat sätt om inte programföretaget utställt löftet att sända under de förutsättningar som anges i 3 kap. 12 §, bör tillståndet inte förlängas vid tvåårsperiodens utgång. I stället bör tillståndet utlysas på nytt, varvid ett nytt urval får ske.

I de fall förlängning skett vid två tillfällen skall vid tillståndsperiodens utgång ett nytt urvalsförfarande ske. Bestämmelsen har behandlats ytterligare i våra överväganden, avsnitt 6.3.2.3 under rubriken *Tillståndens giltighetstid och närmare innebörd*.

Bestämmelsen i *tredje stycket* innebär att Radio- och TV-verket får besluta att ett tillstånd att sända TV-program skall gälla för kortare tid än två år om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl föreligger regelmässigt i fråga om sådana tillstånd att sända TV-program under en begränsad tid om högst två veckor som avses i 3 kap. 11 §. I enstaka undantagsfall kan det föreligga särskilda skäl att besluta om kortare tillståndstid än två år även i fråga om andra tillstånd än som där avses. Med ett tillstånd som gäller för kortare tid än två år följer inte någon sådan rätt till förlängning som anges i andra stycket.

Fjärde stycket behandlar tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag. Giltighetstiden för ett tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag är sex år. Någon rätt till förlängning föreligger inte, utan när tillståndstidens slut närmar sig har Radio- och TV-verket att göra en ny förutsättningslös prövning enligt 15 §. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.2.3.

I *femte stycket* ges en möjlighet att föreskriva kortare giltighetstid för tillståndsvillkor än för tillståndet som sådant. I fråga om villkor som har med sändningarnas innehåll att göra krävs, precis som vid beviljande av tillstånd, att tillståndshavaren samtycker till de villkor som ställs, se vidare 3 kap. 21 §.

3 kap. 20 §

Bestämmelsen gällde tidigare samtliga sändningar, dvs. både ljudradio- och TV-sändningar, med tillstånd av regeringen. TV-tillstånden behandlas nu i 19 §. Denna bestämmelse gäller därför enbart tillstånd meddelade av regeringen att sända ljudradioprogram. Den innebär inte någon ändring i sak.

3 kap. 21 §

De ändringar som föreslås i första meningen har att göra med att även Radio- och TV-verket skall meddela tillstånd att sända TV-program. I andra meningen föreslås en ändring som innebär att det endast är villkor avseende sändningarnas innehåll som behöver godtas av sökanden. Övriga villkor, exempelvis om tekniska frågor, kan föreskrivas utan att tillståndshavaren godkänt dem på förhand. Med villkor som avser sändningarnas innehåll menas sådana tillståndsvillkor som meddelats med stöd av 7 §, 8 § 9–13 och 15, 9 § samt 17 § andra stycket 2. Även 8 § 3 och 14 kan utformas på ett

sådant sätt att de kan anses röra sändningarnas innehåll på ett sådant sätt att samtyckeskravet gäller.

3 kap. 22 §

Bestämmelsen, som är ny, behandlas i allmänmotiveringen, avsnitt 6.2.3 under rubriken *Byte av operatörsföretag*.

3 kap. 23 §

Bestämmelsen är ny. Den behandlas i allmänmotiveringen, avsnitt 6.2.3 under rubriken *Byte av operatörsföretag*. För att säkerställa att ett byte av operatörsföretag skall kunna genomföras på ett, inte minst för konsumenterna, så friktionsfritt sätt som möjligt har en ny tillståndshavare enligt *första stycket* rätt att från den tidigare tillståndshavaren få tillgång till dennes registerdata om abonnenter och programkort. Äger den operatör vars verksamhet upphör de programkort som abonnenterna innehar skall även äganderätten till korten på begäran av den nye operatören föras över till denne. Den operatör vars verksamhet upphör skall utan dröjsmål föra över registerdata och äganderätt till den nye operatören. Normalt sett skall ett tillstånd för en ny tillståndsperiod meddelas i så god tid inför den nya perioden att tillståndshavaren har tillräcklig tid för förberedelse. Skyldigheten för den vars tillstånd upphör att föra över data och rättigheter inträder när den nye operatören har fått sitt tillstånd och skall ske utan dröjsmål. Beträffande registerdata kan det vara befogat att överföring sker såväl när den nye operatören utsetts som när den egna verksamheten vid ett senare tillfälle upphör.

Det föreligger även en skyldighet enligt bestämmelsen att föra över nämnda data och rättigheter till en operatör som getts ett tillfälligt tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag enligt 3 kap. 22 §. Likaså har denne tillfällige operatör en motsvarande skyldighet när en ny operatör utses.

Den som för över registerdata och rättigheter enligt första stycket har enligt *andra stycket* rätt till skälig ersättning av den till vilken överföringen sker.

Av 9 kap. 9 § följer att ett operatörsföretag är skyldigt att tillhandahålla Radio- och TV-verket en säkerhetskopia av registerdata om abonnenter och programkort under tillståndstiden. Skulle ett operatörsföretag, vars verksamhet upphör, av någon anledning inte medverka till att en överföring sker av registerdata utan dröjsmål

enligt 3 kap. 23 § första stycket, kan en överföring ske av en säkerhetskopiering genom Radio- och TV-verkets försorg. Sker en sådan överföring, varigenom säkerhetskopieringen tas i anspråk, är överföringen att jämföras med en överföring direkt från den som är skyldig att göra det enligt bestämmelsens första stycke. Av andra stycket följer att den operatör vars registerdata förs över har rätt till ersättning av den nye operatören även när överföringen sker genom verkets försorg.

Ersättningen bör normalt avse skälig ersättning för investeringar. Kan parterna inte lösa ersättningsfrågan får denna avgöras av domstol. Skyldigheten att föra över data och rättigheter gäller oavsett om ersättningsfrågan är löst eller inte.

Enligt *tredje stycket* får Radio- och TV-verket meddela närmare föreskrifter om överföring av registerdata och rättigheter enligt första stycket.

6 kap. 8 §

Ändringen i *första stycket* är föranledd av att tillstånd att sända TV-program även skall meddelas av Radio- och TV-verket.

7 kap. 1 §

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att tillstånd att sända TV-program även skall meddelas av Radio- och TV-verket.

8 kap. 1 §

I *första stycket* föreslås en ändring som innebär att de kriterier som anges för att en sändning skall omfattas av vidareändningsplikt flyttas till en egen paragraf, nämligen 3 kap. 12 §. I stället för den tidigare uppräkningslistan av kriterierna uttalas i stället att sändningarna skall ske med stöd av ett tillstånd som innehåller en förklaring enligt 3 kap. 12 §. Se vidare kommentaren till denna paragraf och allmänmotiveringen, avsnitt 6.3.2.6.

Ändringen i *fjärde stycket* är föranledd av att regeringen endast skall meddela tillstånd till TV-program som sänds av public service-företag.

9 kap. 2 §

Genom ändringen i *första stycket* klargör att Granskningsnämnden, i de fall där Justitiekanslern eller Konsumentombudsmannen inte har tillsynsansvaret, utövar tillsyn över efterlevnaden av radio- och TV-lagen samt de beslut om villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Således har Granskningsnämnden tillsynsansvaret även över samtliga tillståndsvillkor och inte enbart sådana som är relaterade till sändningarnas innehåll. Se vidare i allmänmotiveringen, avsnitt 6.5.2 och 6.5.3.

9 kap. 4 §

Ändringen är föranledd av att även Radio- och TV-verket lämnar tillstånd att sända TV-program.

9 kap. 5 §

Ändringen är föranledd av att det föreslås en ny bestämmelse om en generell rätt till information för Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket och Konsumentombudsmannen i 9 kap. 7 §.

9 kap. 7 §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* förskrivs att Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket och Konsumentombudsmannen får förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen att tillhandahålla myndigheterna upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av att verksamheten bedrivs i enlighet med lagen samt de villkor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Genom bestämmelsen införs en generell rätt till information för myndigheterna från den som bedriver verksamhet enligt radio- och TV-lagen, se allmänmotiveringen avsnitt 6.5.2. En sådan generell rätt har inte någon av myndigheterna haft tidigare. Samtidigt som rätten till information tydliggörs i lagen utökas således informationsplikten gentemot myndigheterna till att omfatta fler situationer än tidigare. Till följd av att bestämmelsen införs ändras 9 kap. 5 § samt upphävs de bestämmelser i lagen som föreskriver en skyldighet att i vissa särskilda fall på begäran av

myndigheten lämna information (3 kap. 2 § 16 samt 9 kap. 7, 9 och 10 §§).

I *andra stycket* anges att föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

9 kap. 9 §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* anges att ett operatörsföretag skall tillhandahålla Radio- och TV-verket en kopia av registerdata om abonnenter och programkort. Bestämmelsen har behandlats i allmänmotiveringen avsnitt 6.2.3 *Byte av operatörsföretag*.

Radio- och TV-verkets hantering av en säkerhetskopia, som lämnas bl.a. för att säkerställa övergången till en ny tillståndshavare, sker inom ramen för verkets ansvar för tillståndsgivningen. Med hänsyn till att uppgifterna i en säkerhetskopia rör affärshemligheter kan Radio- och TV-verket sekretessbelägga dessa med stöd av 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) (jfr. 2 § sekretessförordningen [1980:657]).

Enligt *andra stycket* får Radio- och TV-verket meddela närmare föreskrifter om tillhandahållande av en säkerhetskopia. Operatörsföretagets databas med registerdata förändras allt eftersom förändringar sker i kundstocken. När verkets föreskrifter utformas skall det göras en avvägning mellan dels det allmänna intresset av att den säkerhetskopia som finns hos verket är så aktuell som möjligt, dels det arbete det medför för programföretaget att tillhandahålla verket en kopia och för verket att administrera ett mottagande av en kopia.

9 kap. 12 §

Bestämmelsen, som är ny, har behandlats i allmänmotiveringen avsnitt 6.5.2.

10 kap. 5 §

Första stycket 1 innehåller endast en redaktionell ändring.

10 kap. 8 §

Ändringen är endast av redaktionell karaktär.

10 kap. 9 §

Ändringarna i bestämmelsens *första* och *andra stycke* är i huvudsak föranledda av dels att en generell rätt för myndigheterna till information förs in i 9 kap. 7 §, dels att det klarläggs att Granskningsnämnden utövar tillsyn över tillståndsvillkor som inte är direkt relaterade till sändningarnas innehåll, dels att bestämmelser rörande operatörsföretag förs in i radio- och TV-lagen. Se allmänmotiveeringen, avsnitt 6.5.2 och 6.5.3.

Sålunda har de bestämmelser som avsåg en möjlighet för Radio- och TV-verket, Granskningsnämnden för radio och TV och Konsumentombudsmannen att meddela vitesföreläggande, när bestämmelser om skyldighet att lämna vissa uppgifter åsidosatts, tagits bort. Att myndigheterna har en sådan rätt att meddela föreläggande, eventuellt vid vite, följer nu i stället av den generella bestämmelsen i 9 kap. 7 §.

Av en ändrad *p. 4* i första stycket följer att ett vitesföreläggande får meddelas av Granskningsnämnden om vissa tillståndsvillkor har åsidosatts. Sålunda kan Granskningsnämnden förelägga ett programföretag som åsidosatt tillståndsvillkor som inte är direkt relaterade till sändningarnas innehåll att följa villkoren. Beträffande i bestämmelsen angivna villkor gäller att Granskningsnämnden har valmöjlighet att ingripa mot en överträdelse med en sanktion enligt 10 kap. 8 § eller 10 kap. 9 §. Granskningsnämnden, som även utövar tillsyn över samtliga tillståndsvillkor som meddelats ett operatörsföretag, kan med stöd av 10 kap. 9 § första stycket 4 ingripa mot ett operatörsföretag om detta åsidosätter villkor som meddelats med stöd av 17 § första och andra stycket. Ett villkor om operatörsföretagets utbud gäller inte direkt sändningarnas innehåll, vilket är programföretagets ansvarsområde, men anknyter till sändningarnas innehåll. Nämndens granskning över efterlevnaden av villkoret kan ske bl.a. genom att programtablåer följs. Nämnden skall därvid när en granskning i efterhand sker av vilka program som sänts ta i beaktande vilken reell möjlighet operatörsföretaget kan ha att uppfylla ett utbudsvillkor. Företaget kan endast göras ansvarigt för sådant som ligger under företagets kontroll. Det kan sålunda inte bli aktuellt att döma ut ett vite om de brister som kan finnas i ett utbud beror på att det inte finns någon programtjänst av det slag som villkoren föreskriver som omfattas av ett betal-TV-tillstånd.

Granskningsnämnden har inom ramen för sitt tillsynsansvar enligt 9 kap. 2 § även tillsyn över hur ett operatörsföretag följer be-

stämmelsen i 3 kap. 18 § att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet. Med stöd av *p. 5* kan nämnden efter en överträdelse av bestämmelsen vitesförelägga operatörsföretaget att följa denna.

Radio- och TV-verket, som enligt lagen skall hantera en säkerhetskopiering över ett operatörsföretags registerdata om abonnenter och programkort, kan med stöd av *p. 9* vitesförelägga ett operatörsföretag om detta inte tillhandahåller verket säkerhetskopieringen på sätt som föreskrivits av verket.

Övriga ändringar i bestämmelsen är av redaktionellt slag.

10 kap. 13 §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* föreskrivs att Radio- och TV-verket har en rätt att ta ut handläggningsavgift av ett programföretag eller ett operatörsföretag som ansöker om tillstånd enligt radio- och TV-lagen. En ansökan av ett programföretag om förlängning av ett tillstånd är att anse som en ny tillståndsansökan.

I *andra stycket* anges att handläggningsavgiften skall motsvara verkets årliga kostnader för handläggningen av ärendet.

11 kap. 1 §

Ändringen av första meningen är föranledd av att även tillstånd enligt lagen att bedriva verksamhet som operatörsföretag skall kunna återkallas på begäran av tillståndshavaren.

I bestämmelsen angavs tidigare en princip av innebörden att återkallelse skall ske med försiktighet. Denna har flyttats till 7 §.

Ändringen av andra meningen är dels av redaktionellt slag, dels föranledd av att föreskrifter för under vilka förutsättningar som ett tillstånd kan ändras införs i 2 och 7 §§.

11 kap. 2 §

Enligt den ändrade bestämmelsen får tillstånd att sända TV-program, bedriva verksamhet som operatörsföretag eller tillstånd som meddelats av regeringen att sända ljudradioprogram återkallas. Vidare införs en möjlighet att ändra dessa tillstånd under löpande tillståndstid. Se allmänmotiveringen avsnitt 6.5.2 och 6.5.3.

Enligt 3 kap. 19 § fjärde stycket kan giltighetstiden för tillståndsvillkoren vara bestämd till kortare tid än tillståndstiden. Tillståndsvillkor kan därmed även komma att ändras genom förfarandet där

tillståndsvillkoren omprövas inför en ny villkorsperiod. Det förfarandet ligger utanför det som föreskrivs i 11 kap. 2 §.

Liksom i dag skall återkallelse av tillstånd kunna ske om tillståndshavaren väsenligt brutit mot föreskrifter i 6 kap. 1–5 §§ eller 7 kap. 1–10 §§ eller på ett väsenligt sätt åsidosatt villkor som förknäpats med tillståndet. Dessutom kan ett operatörsföretags åsidosättande av skyldigheten att tillämpa icke diskriminerande villkor i sin verksamhet utgöra grund för återkallelse. Dessa grunder skall även kunna utgöra skäl för ändring av tillstånd. Detta kan t.ex. bli aktuellt om tillståndshavaren inte har en reell möjlighet att uppfylla villkor för tillståndet. Vidare skall tillstånd kunna återkallas eller ändras om den som sökt tillståndet har lämnat oriktiga uppgifter eller inte lämnat uppgifter av betydelse för tillståndet. Likaså kan återkallelse eller ändring bli aktuellt om operatörsföretaget inte betalar för tillståndet enligt 3 kap. 16 § och Radio- och TV-verkets föreskrifter.

Vidare föreskrivs genom ett nytt *andra stycke* i 11 kap. 2 § möjligheten att ändra ett tillstånd till att avse ett annat sändningsutrymme. Detta kan bli fallet vid radiotekniska förändringar eller ändringar i radioanvändningen på grund av internationella överenskommelser som medfört att ett nytt tillstånd med samma villkor inte skulle kunna meddelas. Vidare kan det ske om det är nödvändigt för att ge utrymme för ytterligare sändningar. Exempel på det senare är att bättre komprimeringsteknik gör det möjligt att rymma fler programtjänster inom samma frekvensutrymme. Ett annat exempel är att ytterligare frekvensutrymme avsätts för betal-TV. I sådant fall kan Radio- och TV-verket välja mellan att utlysa ett nytt tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag avseende det nya utrymmet eller ändra sändningsutrymmet för ett befintligt tillstånd så att ytterligare programtjänster kan sändas som betal-TV.

En ändring kan beträffande TV-verksamhet endast bli aktuellt beträffande tillstånd att sända fri-TV eller bedriva verksamhet som operatörsföretag, eftersom ett betal-TV-tillstånd inte innebär en rätt att använda visst sändningsutrymme. Frågan gäller den rätt som tillståndshavare inom radio och TV har att bedriva grundlagskyddad verksamhet. Rätten är beträffande dessa tillståndshavare angiven i 3 kap. 2 § andra stycket, 6 § och 13 § första stycket.

Ändring av fri-TV-tillstånd enligt 11 kap. 2 § andra stycket 2 får enligt 7 § andra stycket endast ske om tillståndshavarens rätt enligt 3 kap. 2 § andra stycket att samtidigt sända det antal program i

varje område och den del av dygnet som anges i tillståndet kan tillvaratas.

11 kap. 7 §

Bestämmelsen är ny. I dess *första stycke* anges att återkallelse av tillstånd enligt 2–5 §§ får meddelas endast om det i beaktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande. Denna princip fanns tidigare uttryckt i 1 §.

I *andra stycket* föreskrivs en ny proportionalitetsprincip som skall tillämpas på ändring av tillstånd enligt 2 § andra stycket 2. Bestämmelsen har kommenterats ovan under 2 §.

11 kap. 8 §

Bestämmelsen är ny och anknyter till den förklaring som kan ges enligt 3 kap. 12 § om att en viss sändning omfattas av vidareändningsplikt enligt 8 kap. 1 §.

I bestämmelsen anges att om ett programföretag med en sådan förklaring i sitt tillstånd har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter av betydelse för förklaringen eller på ett väsentligt sätt underlåtit att iaktta de förutsättningar på vilka förklaringen grundats får förklaringen återtas. Med uttrycket väsentligt sätt menas att det skall vara fråga om underlåtelse vid upprepade tillfällen och att det inte får vara fråga om överträdelser av mindre betydelse. De fall som avses är att programföretaget på ett uppenbart sätt ignorerar sina skyldigheter enligt förklaringen. Så kan exempelvis vara fallet om programföretaget underlåter att sända nyheter i den omfattning som varit en förutsättning för införandet av must carry-förklaringen. Bestämmelsen har behandlats i allmänmotiveringen avsnitt 6.3.2.6.

Enligt 3 kap. 12 § andra stycket är den som innehar ett tillstånd med must carry-förklaring skyldig att på begäran tillhandahålla den programbärande signalen för den som enligt 8 kap. 1 § är skyldig att vidareända den. En överträdelse av denna bestämmelse är sanktionerad på så sätt att det kan föranleda att förklaringen återtas. Brister programföretag i sin skyldighet enligt 3 kap. 12 § andra stycket innebär detta i sin tur att den som enligt 8 kap. 1 § är skyldig att vidareända signalen inte kan göra detta. Under sådana förhållanden skall kabeloperatören inte drabbas av någon sanktion.

12 kap. 1 §

Ändringen i *första stycket* är av redaktionell karaktär.

Genom det nya *tredje stycket* föreskrivs att ärenden om ändring av tillstånd och om återtagande av en förklaring enligt 3 kap. 12 § prövas av den som utfärdat tillståndet. Sålunda prövar regeringen sådana ärenden rörande tillstånd till public service-programföretag och Radio- och TV-verket beträffande övriga programföretag samt operatörsföretag.

12 kap. 2 §

Genom det nya *andra stycket* föreskrivs hur en fråga om återkallelse av tillståndet i andra fall än när regeringen meddelat detta tas upp samt hur en fråga om ändring av tillstånd tas upp. Även dessa ärenden får givetvis tas upp på begäran av tillståndshavaren. Därutöver tas frågan upp på eget initiativ av den som är behörig att pröva frågan – dvs. av Justitiekanslern beträffande återkallelse av tillstånd till programföretag som Radio- och TV-verket meddelat, av regeringen beträffande ändring av tillstånd som regeringen meddelat eller av Radio- och TV-verket beträffande återkallelse och ändring av tillstånd till andra programföretag än public service-programföretag samt återkallelse och ändring av tillstånd till operatörsföretag – eller efter anmälan av Granskningsnämnden för radio och TV. Att Granskningsnämnden skall kunna initiera ett sådant ärende är naturligt mot bakgrund av det tillsynsansvar som nämnden har enligt lagen.

Tredje stycket motsvarar delvis det som tidigare var *andra stycket*. Skyldigheten för Radio- och TV-verket att inhämta yttrande från Granskningsnämnden skall omfatta även ärenden om ändring av tillstånd på grund av överträdelse av bestämmelser och villkor som nämnden granskar. Vidare skall regeringen vara skyldig att inhämta nämndens yttrande i ärenden om ändring av tillstånd på grund av överträdelse av bestämmelser och villkor som nämnden granskar. Tillstånd får ändras endast om nämnden finner att överträdelsen är väsentlig.

Av *fjärde stycket* framgår att ärenden om återtagande av s.k. must carry-förklaring initieras på samma sätt som ärenden om återkallelse av tillstånd. Av bestämmelsen framgår vidare att dessa ärenden handläggs på sätt motsvarande ärende om återkallelse så till vida att Granskningsnämndens yttrande skall inhämtas i vissa fall och att

nämnden därvid måste finna att förutsättningar föreligger för ett återtagande för att ett återtagande skall få ske.

13 kap. 1 §

Genom det ändrade *första stycket* föreskrivs att även Radio- och TV-verkets beslut om meddelande av tillstånd att sända TV-program och bedriva verksamhet som operatörsföretag samt ändring av tillstånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Möjligheten att överklaga gäller inte verkets beslut enligt 3 kap. 4 § om antalet tillstånd som får beviljas för sändning av betal-TV.

13 kap. 3 §

Ändringen i *första stycket* är föranledd av dels att en generell bestämmelse om informationsplikt förts in i 9 kap. 7 § för den som bedriver verksamhet enligt lagen, dels de ändringar som gjorts i 10 kap. 9 §.

De bestämmelser i nuvarande 9 kap. 7, 9 och 10 §§, vilka avser skyldighet att lämna information, ersätts med den generella bestämmelsen i 9 kap. 7 §. Av de nämnda bestämmelserna i den nuvarande lagen är det endast föreläggande med anledning av 9 kap. 10 § som går att överklaga. I motiven till nuvarande lagen anges att uppdelningen mellan vilka förelägganden som går att överklaga eller inte följer den princip som föreslagits i prop. 1993/94:160 s. 43 f. (se prop. 1995/96 :160 s. 198). Principen kan formuleras på det sättet att beslut om föreläggande som har förenats med vite enligt huvudregeln skall gå att överklaga, även om skyldigheten endast avser att en bestämmelse skall följas, men att undantag kan göras för det fall att skyldigheten som föreläggandet kan avse rimligen är av begränsad betydelse för den som föreläggs (jfr. prop. 1993/94:160 s. 44).

Även förslaget till ändring av 13 kap. 3 § följer i huvudsak den princip som slagits fast i den nuvarande lydelsen av lagen. Sålunda skall förelägganden vid vite rörande tillståndsvillkor som inte direkt är relaterade till sändningarnas innehåll, vari villkor om operatörsföretagets utbud innefattas, kunna överklagas. Vidare skall förelägganden vid vite rörande operatörsföretagets skyldighet att tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet och tillhandahållande av säkerhetskopior kunna överklagas. Likaså skall föreläggande vid vite att tillhandahålla information enligt 9 kap. 7 § kunna överklagas. Det skall dock anmärkas att genom att någon uppdelning inte görs mellan

föreläggande rörande olika slags information som skall tillhandahållas enligt 9 kap. 7 § utökas området för vilka förelägganden som går att överklaga jämfört med tidigare.

Förändringen i *andra stycket* i 13 kap. 3 § innebär att även förelägganden enligt 9 kap. 7 § gäller omedelbart om inte något annat förordnas. Även förelägganden rörande tillståndsvillkor samt operatörsföretagets skyldighet att tillämpa icke-diskriminerande villkor och att tillhandahålla en säkerhetskopiora skall gälla omedelbart om inte något annat förordnas.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

3 kap. 3 §

Ändringen är föranledd av förslaget att all tillståndsgivning för TV-sändningar, utom tillståndsgivningen för public service-företagens verksamhet, delegeras från regeringen till Radio- och TV-verket. Ändringen berör tillstånden som avser rätt att sända TV- och ljudradioprogram under en begränsad tid om högst två veckor. Dessa sändningar skall alltjämt hanteras enligt den ordning som föreskrivs i bestämmelsen (jfr. 3 kap. 1 §). Ändringen innebär sålunda inte någon ändring i sak.

3 kap. 12 §

Ändringen är av redaktionell karaktär.

3 kap. 18 §

Ändringen är av redaktionell karaktär.

5 kap. 3 §

Genom ändringen i *andra stycket* föreskrivs ett sekundärt ansvar för operatörsföretaget att ombesörja att en säkerhetskopiora spelas in och bevaras, se allmänmotiveringen avsnitt 6.5.3.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

3 kap. 10 §

Ändringen är endast av redaktionell karaktär.

9.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1994:728) med instruktion för Granskningsnämnden för radio och TV

1 §

Ändringen har beträffande skyldigheten för Granskningsnämnden för radio och TV att årligen rapportera till Radio- och TV-verket behandlats i allmänmotiveringen avsnitt 6.5.3. Övriga ändringar är förutom skyldigheten för nämnden att även granska operatörsföretags verksamhet av redaktionell karaktär.

10 §

Genom ändringen ges Granskningsnämndens direktör, eller direktörens ställföreträdare i den utsträckning som direktören bestämmer, rätt att besluta om föreläggande enligt 9 kap. 7 § radio- och TV-lagen.

9.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket

2 §

Genom de nya *p. 1, 11 och 12* samt den ändrade nuvarande *p. 10*, som betecknas *p.13*, utpekas de särskilda nya uppgifter som Radio- och TV-verket ges. Vidare upphävs nuvarande *p. 13* eftersom den i punkten nämnda förordningen skall upphöra att gälla.

Kommittédirektiv



Översyn av radio- och TV-lagen

Dir.
2000:43

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera och överväga behovet av ändringar i framförallt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift. Utredaren skall föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena. Uppdraget omfattar inte förslag till grundlagsändringar.

Uppdraget omfattar följande frågor:

jurisdiktion: överväga behovet av lagstiftning som gör att TV-sändningar i det svenska marknätet med säkerhet kommer under svensk jurisdiktion,

tillämplighet av tillståndsvillkor på vissa sändningar: lägga fram förslag som gör att samma regler kan tillämpas på samtliga TV-sändningar från ett företag, oberoende av om sändningarna sker på ett sätt som kräver tillstånd eller på något annat sätt,

skydd av barn: överväga olika sätt att förbättra möjligheten att skydda barn mot olämpligt programinnehåll, t.ex. genom att det ställs upp krav på att visst innehåll skall kunna blockeras eller att det skall vara möjligt att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget,

avgiftspliktiga TV-mottagare: se över reglerna för avgiftsskyldighet i syfte att anpassa dem till den utveckling som har skett när det gäller TV-distribution och mottagare, dock utan att grunderna för TV-avgiftssystemet rubbas,

program som sänds på uppdrag av andra: överväga hur lagstiftningen kan ändras så att det blir möjligt att sända program på uppdrag av någon annan utan att de räknas in i den högsta tillåtna sändningstiden för annonser,

myndighetsmeddelanden: överväga om det mot bakgrund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen bör göras någon ändring av

bestämmelserna om vilka skyldigheter att sända myndighetsmeddelanden som kan åläggas programföretagen,

placering av sponsringsmeddelanden: överväga ändring i radio- och TV-lagen så att det bl.a. klarläggs vad som skall gälla i fråga om sponsringsmeddelanden i samband med längre pauser i program.

åtgärder vid underlåtenhet att lämna vissa uppgifter: lägga fram förslag som ger Granskningsnämnden för radio och TV möjlighet att få fram nödvändiga uppgifter från programföretagen, t.ex. genom att använda föreläggande som kan förenas med vite,

regler om annonser och reklam: föreslå ändrade regler som leder till att konkurrensvillkoren, så långt det kan ske utan att möjligheterna att uppfylla syftena med den svenska lagstiftningen eftersätts, blir mer likvärdiga för de TV-företag som är verksamma på den svenska reklam-TV-marknaden. Reglerna om TV-reklam till barn eller om alkoholreklam skall dock inte ändras. Utredaren skall även överväga om erfarenheterna av hur nuvarande regler tillämpas eller av användningen av ny teknik bör föranleda ändrade regler.

den europeiska konventionen om gränsöverskridande television: lägga fram förslag till de ändringar i lagstiftningen som behövs för att Sverige skall kunna ratificera konventionen.

Uppdraget skall vara slutfört före utgången av maj 2001.

Bakgrund

Radio- och TV-lagen (1996:844) trädde i kraft den 1 december 1996 (prop. 1995/96:160, bet. 1995/96:KU29, rskr. 1995/96:296). Sedan dess tillkomst har lagen ändrats vid några tillfällen.

De materiella bestämmelserna om lokalradion infördes inte i radio- och TV-lagen utan behölls i en särskild lag. Regeringen har emellertid föreslagit (prop. 1999/2000:55) att samtliga bestämmelser om lokalradion skall föras in i radio- och TV-lagen.

Lagen (1989:41) om TV-avgift trädde i kraft den 1 mars 1989 (prop. 1988/89:18, bet. 1988/89:KrU9, rskr. 1988/98:97). Med undantag för att TV-avgiftens storlek har ändrats har lagen endast undergått mindre ändringar sedan den infördes.

Andra lagar som har betydelse i radio- och TV-sammanhang är lagen om radiokommunikation (1993:599) och telelagen (1993:597).

Bestämmelserna i nu nämnda lagar har stöd i den särskilda grundlagsregleringen av yttrandefriheten i bl.a. radio och TV genom yttrandefrihetsgrundlagen.

Allmänt om uppdraget

Under den tid då radio- och TV-lagen har varit i kraft har det kommit fram att vissa av lagens bestämmelser fungerar mindre väl. Lagen behöver därför ses över i vissa delar. Tekniska förändringar i fråga om TV-distribution och TV-mottagare innebär att även lagen om TV-avgift behöver ses över.

En särskild utredare skall därför analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen och lagen om TV-avgift. Utredaren skall i det sammanhanget analysera vilka lagändringar som är möjliga inom ramen för gällande lydelse av yttrandefrihetsgrundlagen. Utredaren skall föreslå de lagändringar som är motiverade av övervägandena. Utredaren skall inte lägga fram förslag som innebär mer omfattande ändringar i lagarnas tillämpningsområde, terminologi eller systematik.

Frågor om jurisdiktion

Bakgrund

EG:s TV-direktiv¹ bygger på den s.k. sändarlandsprincipen. Den medlemsstat som har jurisdiktion över programföretaget svarar för att sändningarna överensstämmer med de bestämmelser som gäller för sändningar avsedda för allmänheten i medlemsstaten. De andra medlemsstaterna kan som huvudregel inte ingripa mot en sändning även om de skulle strida mot bestämmelserna i direktivet. Den frihet som medlemsstaterna enligt direktivet har att sätta upp striktare eller mer detaljerade regler gäller endast i fråga om programföretag inom deras jurisdiktion.

I samband med att TV-direktivet reviderades infördes en detaljerad beskrivning av vilka kriterier som skulle tillämpas för att fastställa jurisdiktionen. Avsikten² var att öka klarheten och att undvika situationer där ett programföretag kan vara under jurisdiktion av flera medlemsstater eller, omvänt, inte under jurisdiktion av någon medlemsstat. Sådana situationer har uppstått framför allt när det har gällt satellitsändningar där programföretagen har placerat olika delar av verksamheten i olika länder.

¹ 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, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG.

² Rapport om tillämpningen av direktiv 89/552/EG och förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG ----. KOM (95) 86

Jurisdiktionen skall enligt direktivet i första hand bedömas utifrån var programföretagen är etablerade. Etableringen fastställs med hänsyn till var de viktigaste ledningsfunktionerna finns eller var en betydande del av personalen är verksam. Radio- och TV-lagens tillämpningsområde är utformat i enlighet med direktivet. Lagen gäller om den som bedriver sändningsverksamheten enligt direktivets bestämmelser är etablerad i Sverige eller om Sverige enligt direktivet i annat fall har jurisdiktion. Lagen gäller inte om den som bedriver sändningsverksamheten är etablerad i någon annan EES-stat. Detta innebär att om programföretaget t.ex. väljer att ändra lokaliseringen av vissa ledningsfunktioner skulle jurisdiktionen kunna övergå från en medlemsstat till en annan. En sådan effekt skulle vara olycklig eftersom den skulle göra det svårare att tillgodose viktiga allmänintressen. Den skulle också vara mindre lämplig i ett EG-perspektiv, eftersom den ansvarsfördelning som TV-direktivets regler för jurisdiktion syftar till skulle bli mindre tydlig.

Enligt 2 kap. 1 § radio- och TV-lagen krävs tillstånd för att sända ljudradio- och TV-program med hjälp av radiovågor på frekvens under 3 gigahertz. Tillstånd att sända TV-program meddelas av regeringen. Skälet för tillståndsplikten (se prop. 1995/96:160 s. 70 ff) är att det inte finns utrymme för mer än ett begränsat antal ytäckande sändarnät. Det är ett viktigt demokratiskt krav att alla som bor i Sverige har tillgång till radio- och TV-program. Till tillståndet kan knytas villkor av olika slag. Även om den digitala sändningstekniken gör det möjligt att utnyttja radiofrekvenserna mer effektivt än med analog teknik måste man räkna med att tillgången på frekvensutrymme kommer att vara begränsad även i framtiden. Det är viktigt att möjligheten att sända TV i marknätet utnyttjas på ett sätt som tillgodoser krav på yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald.

Uppdraget

Utredaren skall överväga behovet av lagstiftning som gör att TV-sändningar i det svenska marknätet med säkerhet kommer under svensk jurisdiktion. Utredaren skall i det sammanhanget analysera vilket utrymme för nationell lagstiftning som finns inom ramen för EG-rätten. Utredaren skall lägga fram de förslag som föranleds av övervägandena.

Tillämplighet av tillståndsvillkor på vissa sändningar

Bakgrund

Enligt radio- och TV-lagen krävs tillstånd av regeringen för att sända TV-program med hjälp av radiovågor på frekvenser under 3 gigahertz. Ett sändningstillstånd får förenas med villkor av olika slag. Vid sidan av tillståndsvillkoren har regeringen även ställt upp anslagsvillkor för de avgiftsfinansierade programföretagen Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

När radio- och TV-lagen infördes begränsades tillståndsplikten till de situationer där det är viktigt att styra frekvensanvändningen. Eftersom satellitsändningar sker på högre frekvenser än 3 gigahertz behövs inte något tillstånd och därför kan enligt nuvarande bestämmelser inte några tillståndsvillkor ställas upp.

Det behövs inte heller tillstånd 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 (1993:120). Det innebär att villkor i sändningstillstånd som gäller för ett programföretags övriga verksamhet inte är tillämpliga på företagets sändningar av sökbar text-TV.

Efterlevnaden av radio- och TV-lagens bestämmelser och tillståndsvillkoren övervakas av Granskningsnämnden för radio och TV genom efterhandsgranskning av programmen. Någon motsvarande rätt för Granskningsnämnden för radio och TV att kontrollera anslagsvillkorens efterlevnad finns inte.

Uppdraget

Konsekvenserna av att vissa regler om sändningars innehåll har konstruerats som tillståndsvillkor är att reglerna inte kan tillämpas när programmen sänds ut på ett sätt som inte kräver tillstånd, även om det programföretag som bedriver sändningarna har sändningstillstånd med tillståndsvillkor för det som är den huvudsakliga verksamheten. Sådana regler kan visserligen utformas som anslagsvillkor när det är frågan om företag som finansieras med TV-avgiftsmedel, men denna möjlighet föreligger inte för andra företag. Denna ordning är inte lämplig. Utredaren skall därför lägga fram förslag som gör att samma regler, där det är befogat, kan tillämpas på samtliga TV-sändningar från ett företag, oberoende av om sändningarna sker på ett sätt som kräver tillstånd eller på något annat sätt.

Skydd av barn

Bakgrund

Radio- och TV-sändningar når en stor allmän publik där det bl.a. ingår barn. Därför finns särskilda regler för att motverka att barn får del av innehåll som är tillåtet för vuxna, men som kan vara skadligt eller av andra skäl olämpligt för barn.

Enligt 6 kap. 2 § radio- och TV-lagen får program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder inte sändas i TV under sådan tid eller på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Enligt förarbetena (prop. 1995/96:160, s. 93 ff) skall det vid tillämpningen göras en samlad bedömning av det skadliga innehållet i sändningen, vid vilken tidpunkt sändningen skett samt den allmänna tillgängligheten av sändningen, dvs. om den är krypterad.

För radio- och TV-sändningar med tillstånd av regeringen finns vidare möjlighet att föreskriva tillståndsvillkor som avser skyldighet att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmets ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. En sådan skyldighet gäller för Sveriges Television, Sveriges Utbildningsradio och TV4 samt för övriga företag med tillstånd att sända TV med digital sändningsteknik.

EG-kommissionen har låtit utföra en studie av tekniska möjligheter att underlätta "föräldrakontroll" av TV-program. Enligt rapporten³ finns det inte några effektiva tekniska medel för att blockera visst innehåll i analoga sändningar i Europa. Däremot kommer den digitala sändningstekniken att erbjuda större möjligheter i detta hänseende. Rapportens författare anser emellertid inte att något tekniskt system kommer att kunna ersätta TV-företagens ansvar för programinnehållet.

I samband med den senaste tidens diskussion om pornografiska filmer i televisionen har programföretag och sändarföretag framhållit att det finns tekniska möjligheter för tittaren att aktivera ett s.k. barnlås. Det är en anordning som gör det möjligt att automatiskt blockera mottagningen av vissa program. För att systemet skall fungera krävs att särskild information om programmets karaktär sänds ut tillsammans med programmen.

³ Parental Control of Television Broadcasting. Study by the University of Oxford, PCMLP, 1999

Innebörden av nuvarande regler är att det är tillåtet att sända pornografiska filmer i televisionen om sändningarna är krypterade och sändningen sker på mycket sen kvällstid, normalt efter midnatt. Med hänsyn till att krypterade programkanaler kan förväntas bli vanligare kan det ifrågasättas om kryptering utgör tillräckligt skydd för barn, i varje fall på längre sikt.

Uppdraget

Utredaren skall överväga olika sätt att förbättra möjligheten att skydda barn mot olämpligt programinnehåll, t.ex. genom att det ställs upp krav på att visst innehåll skall kunna blockeras eller att det skall vara möjligt att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget. Utredaren skall lägga fram de förslag till lagändringar som föranleds av övervägandena.

Avgiftspliktiga TV-mottagare

Bakgrund

Enligt lagen om TV-avgift skall den som innehar en TV-mottagare betala TV-avgift för mottagaren.

I lagens förarbeten (prop. 1988/89:18 s. 43 ff) anges vad som avses med begreppet TV-mottagare. Den kritiska delen i en TV-mottagare är enligt propositionen kanalväljaren, dvs. den del som gör det möjligt att avgöra vilken av de tillgängliga programkanalerna som mottagningen skall avse. I propositionen konstateras att även andra apparater än de som i dagligt tal benämns TV-mottagare kan vara avgiftspliktiga mottagare. Det gäller t.ex. vissa videobandspelare och vissa mottagare för satellitsändningar.

Enligt 4 och 5 §§ lagen om TV-avgift omfattar skyldigheten att betala TV-avgift inte sådana TV-mottagare som på grund av sin konstruktion inte kan användas för att ta emot markbundna sändningar, och inte heller för TV-mottagare i anläggningar eller lokaler för annat än bostadsanläggningar eller i fortskaffningsmedel, om mottagaren på grund av en särskilt vidtagen åtgärd inte kan användas för att ta emot TV-program.

Motivet för att TV-mottagare som genom sin konstruktion inte kan användas för att ta emot markbundna sändningar skall vara undantagna från avgift är att de avgiftsfinansierade sändningarna

uteslutande sker från marksändare. Om Sveriges Television skulle börja sända från satellit skulle man enligt propositionen få överväga att ta upp frågan till förnyad prövning.

Sedan lagen om TV-avgift trädde i kraft har det skett några viktiga förändringar både när det gäller det sätt på vilket TV-program sänds ut och i fråga om apparater som kan ta emot TV-sändningar.

Regeringen medgav den 13 november 1997 att Sveriges Television får inleda sändningar över satellit för mottagning i Sverige. Det motiv som ursprungligen anfördes för undantaget för TV-mottagare som inte kan ta emot markbundna sändningar är därför inte längre för handen.

Det är vidare möjligt att på olika sätt använda persondatorer för att ta emot TV-sändningar. Med ett s.k. TV-kort kan datorn redan nu användas för att ta emot vanliga TV-sändningar. I en skrivelse till Kulturdepartementet har Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) hemställt om en översyn av reglerna om undantag från avgiftsskyldighet. Behovet av en översyn beror enligt bolaget dels på att Sveriges Television sedan den 1 april 1999 sänder SVT1, SVT2 och SVT24 digitalt över satellit, dels på att möjligheten att ta emot rörliga bilder över telenäten genom s.k. bredbandstjänster gör att en dator uppkopplad till Internet kan betraktas som en TV-mottagare.

Uppdraget

Utredaren skall se över reglerna för avgiftsskyldighet i syfte att anpassa dem till den utveckling som har skett, dock utan att grunderna för TV-avgiftssystemet rubbas.

Program som sänds på uppdrag av andra

Bakgrund

Länkomedia AB, som har tillstånd för digitala TV-sändningar i norra Östergötland, avser enligt sin tillståndsansökan att bl.a. sända informationsprogram på uppdrag av kommun, landsting, bostadsbolag, fackförbund m.m. samt utbildningsprogram kopplade till gymnasieskola och universitet.

Granskningsnämnden för radio och TV har granskat sändningarna och funnit att informationsprogram från Hyresgästföreningen och LO-facken i Linköping utgör sändningar som sänds på uppdrag av

någon annan och som är annonser (beslut nr SB 125/99). De skall därför omges av särskilda signaturer och inräknas i den tillåtna annonsvolymen.

I en skrivelse till regeringen anför Länkomedia AB att följderna av denna tolkning blir att den reklamtid som finns för att finansiera sändningarna upptas av informationsprogram. Inte heller utbildningsprogram som sänds på uppdrag av något utbildningsorgan skulle kunna sändas utan att betraktas som annons. Bolaget anser att lagstiftningen bör ändras så att denna typ av program kan sändas i regionala eller lokala TV-sändningar utan att betraktas som reklam.

Digital-TV-kommittén har i en skrivelse till regeringen den 22 september 1999 föreslagit att regeringen tar initiativ till sådana ändringar av radio- och TV-lagen att samhällsinformation och utbildningsprogram, som sänds på uppdrag av någon annan, inte behandlas på samma sätt som reklaminslag eller andra annonser. Enligt kommittén är det framför allt angeläget att programmen inte räknas in i den högsta tillåtna sändningstiden för annonser.

Uppdraget

Utredaren skall överväga hur den nuvarande lagstiftningen kan ändras så att det blir möjligt att sända program på uppdrag av någon annan utan att de räknas in i den högsta tillåtna sändningstiden för annonser. Utredaren skall lägga fram de förslag som föranleds av övervägandena.

Myndighetsmeddelanden

Bakgrund

Enligt 3 kap. 2 § första stycket 15 radio- och TV-lagen får ett villkor för ett sändningstillstånd avse skyldighet att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det.

En sådan skyldighet gäller för Sveriges Television och Sveriges Radio. Enligt sändningstillståndet skall programföretaget se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

För kommersiella programföretag med sändningstillstånd, dvs. TV4 och övriga kommersiella företag med tillstånd att sända mark-sänd digita-TV, är skyldigheten att sända meddelanden begränsad till vissa varningsmeddelanden.

I samband med valet till Europaparlamentet i juni 1999 ansökte Europaparlamentets kontor i Sverige om att få sända meddelanden av vikt för allmänheten i Sveriges Television. Ansökan avlogs av Sveriges Television, huvudsakligen med hänvisning till att den aktuella bestämmelsen i företagets sändningstillstånd endast avser en begäran från svenska statens myndigheter. Saken anmäldes till Granskningsnämnden för radio och TV av Europaparlamentets kontor i Sverige. Enligt anmälaren var programföretagets tolkning av begreppet ”svensk myndighet” felaktig eftersom Sveriges EU-medlemskap innebär att Sverige har överlämnat en stor del av tidigare nationell lagstiftning och nationella regelbeslut till de överstatliga EU-institutionerna.

Granskningsnämnden ansåg inte att Sveriges Television hade handlat i strid med sändningstillståndet (beslut nr SB 103/99). Enligt nämndens mening är Europaparlamentet inte att betrakta som myndighet.

Uppdraget

Mot bakgrund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen skall utredaren överväga om det bör göras någon ändring av bestämmelserna om vilka skyldigheter att sända myndighetsmeddelanden som kan åläggas programföretagen.

Placering av sponsringsmeddelanden

Bakgrund

7 kap. 8 § radio- och TV-lagen innehåller regler om sponsrade program, dvs. program som inte är annonser men som helt eller delvis har bekostats av någon annan än den som bedriver sändningsverksamheten. Där anges bl.a. att de som har gett bidrag till ett sponsrat program skall anges på lämpligt sätt i början och slutet av programmet eller vid ettdera tillfället.

Det har rått en viss osäkerhet om huruvida meddelanden om att ett program är sponsrat får förekomma i samband med att en sändning övergår från en kanal till en annan i Sveriges Televisions

sändningar. Kammarrätten i Stockholm (mål nr. 3144-1998) har emellertid gjort bedömningen att Sveriges Television inte har brutit mot bestämmelserna genom att sända sponsringsmeddelanden vid kanalbyten.

Granskningsnämnden för radio och TV har uttalat att sponsringsmeddelanden som lämnas vid andra tillfällen än i början eller slutet av ett program, t.ex. i pauser i föreställningar eller evenemang, skall följa bestämmelserna om reklam och annan annonsering och därmed bl.a. omges av annonssignatur (beslut nr SB 330/97). Med anledning av nämndens uttalande har Sveriges Television och TV4 hemställt om en lagändring med innebörd att undantaget från kravet på annonssignatur skall omfatta samtliga sponsringsmeddelanden samt att sponsringsmeddelanden inte skall räknas in i den tillåtna tiden för annonser.

Uppdraget

Även om rättsläget vad gäller sponsringsmeddelanden vid kanalbyten har klarlagts genom Kammarrättens avgörande är det angeläget att det i lagen tydligt anges vad som gäller. Det är också viktigt att det klarläggs vad som skall gälla i fråga om sponsringsmeddelanden i samband med längre pauser i program. Därvid bör beaktas att ett syfte med sponsringsmeddelanden är att det för publiken skall stå klart att programmet är sponsrat. Utredaren skall från dessa utgångspunkter överväga ändring i radio- och TV-lagen.

Åtgärder vid underlåtelse att lämna vissa uppgifter

Bakgrund

Enligt 3 kap. 2 § första stycket 16 radio- och TV-lagen kan regeringen i tillståndsvillkor föreskriva skyldighet att till Granskningsnämnden för radio och TV lämna uppgifter som är nödvändiga för nämndens bedömning om sända program stämmer överens med de villkor som har meddelats enligt lagen. Detta kan t.ex. ha betydelse för att nämnden skall kunna bedöma om programföretaget har överträtt villkor om sponsrade program.

När det gäller vissa andra uppgiftsskyldigheter enligt radio- och TV-lagen kan Granskningsnämnden enligt 10 kap. 9 § förelägga den uppgiftsskyldige att lämna uppgifter. Ett sådant föreläggande får

förenas med vite. Om ett programföretag underlåter att lämna begärda uppgifter enligt 3 kap. 2 § första stycket 16 är emellertid den enda sanktionen att Granskningsnämnden kan förelägga företaget att på lämpligt sätt offentliggöra nämndens beslut om att underlåtelser innebär ett brott mot tillståndsvillkoren.

I ett granskningsärende som bl.a. gällde ifrågasatt otillåten sponsring har Granskningsnämnden konstaterat att det aktuella programföretaget genom att inte lämna nämnden nödvändiga upplysningar har undandragit sig den granskning som ankommer på nämnden (beslut nr SB 413/97). Nämnden har i en skrivelse underrättat regeringen om att det inte finns någon annan sanktion mot ett sådant förfarande i radio- och TV-lagen eller sändningstillståndet än skyldighet att offentliggöra nämndens beslut.

Villkor om vilka programtyper som får och inte får sponsras har till syfte att motverka att programverksamhetens integritet hotas genom att möjligheten att erhålla sponsorsbidrag blir styrande för vilka program som produceras och sänds. En överträdelse av villkor om sponsring kan leda till att programföretaget åläggs att betala en särskild avgift. När Granskningsnämnden skall bedöma om ett program är sponsrat i strid med tillståndsvillkoren behöver nämnden ha tillgång till handlingar som belyser de ekonomiska relationerna mellan programföretaget och utomstående aktörer. Det är inte tillfredsställande om nämnden saknar påtryckningsmedel för att från programföretagen få fram de uppgifter som nämnden behöver för att kunna pröva om en överträdelse har skett.

Uppdraget

Utredaren skall lägga fram förslag som ger Granskningsnämnden möjlighet att få fram nödvändiga uppgifter, t.ex. genom att använda föreläggande som kan förenas med vite.

Regler om annonser och reklam

Bakgrund

I Sverige har det funnits lagstiftning om reklamsändningar i TV sedan år 1991, när TV4 inledde reklamfinansierade marksändningar. Den svenska lagstiftningen gavs från början medvetet en mer restriktiv utformning än de regler som framgår av EG:s TV-direktiv

eller den europeiska konventionen om gränsöverskridande television⁴. Skälen för denna restriktiva hållning var en omsorg om publikens möjlighet att följa TV-programmen så ostört som möjligt.

De svenska reglerna är mer restriktiva än TV-direktivets regler framför allt när det gäller sändningstid för annonser, möjligheterna att avbryta program med annonser samt möjligheterna att rikta reklam till barn. Även reglerna för alkoholreklam är mer restriktiva.

I samband med det första förslaget om svenska regler om reklam i TV (prop. 1990/91:149 s. 100) uttalade föredragande statsrådet:

Så länge vi inte har någon reklamfinansierad television i marknätet vilar i viss mån alla antaganden om effekterna av olika regler på gissningar. Jag kan därför tänka mig att det efter en tid, då vi har fått mer erfarenhet, är lämpligt att se över vissa regler.

Under den tid som lagstiftningen har varit i kraft har det kommit fram erfarenheter av hur reglerna har fungerat. Det gäller t.ex. hur lagstiftningen påverkar programföretagens val av lokalisering, hur de syften som ligger bakom lagstiftningen uppfylls och hur de enskilda reglerna kan tillämpas.

Granskningsnämnden för radio och TV har i en skrivelse till regeringen anfört att den nuvarande regleringen motverkar syftet med förbudet mot reklamavbrott. Enligt nämnden kan en möjlig lösning vara att för sådana program där syftet att ta hänsyn till upphovsmännen och publikens upplevelse av programmen är särskilt framträdande föreskriva att programmen inte får avbrytas ens av andra program. I övriga fall skulle avbrott kunna tillåtas i ungefär den utsträckning som anges i EG:s TV-direktiv.

I sitt yttrande till Radio- och TV-verket över ansökningar om tillstånd att sända digital TV uttalade Digital-TV-kommittén att det kan finnas skäl att se över reklamreglerna, t.ex. när det gäller möjligheterna att låta reklaminslag avbryta program. Ett mål för en översyn bör enligt kommittén vara att konkurrensvillkoren på den svenska reklam-TV-marknaden, så långt det är möjligt utan att syftena med den svenska lagstiftningen åsidosätts, bör vara likvärdiga för företag som är etablerade inom och utom Sverige.

I sin skrivelse den 20 december 1999 till regeringen med förslag till fördelning av tillstånd för digitala TV-sändningar anser Radio- och TV-verket, mot bakgrund bl.a. av att flera programföretag har framfört önskemål om en översyn av reklamregler m.m. i radio-

⁴ Öppnad för undertecknande den 5 maj 1989.

och TV-lagen, att det är angeläget att en utredning snarast möjligt tillsätts med uppdrag att förutsättningslöst och i samråd med berörda myndigheter och programföretag göra en översyn av radio- och TV-lagen.

Utgångspunkter

De svenska reglerna om sändningstid avser såväl reklam (inkl. försäljningsprogram) som andra annonser medan TV-direktivets regler endast avser reklam och köp-TV. Vidare är den tillåtna sändningstiden kortare än den som tillåts enligt direktivet. Enligt den svenska lagstiftningen tillåts rena försäljningskanaler, men det finns inte några särskilda regler för försäljningsprogram i vanliga TV-kanaler. Skillnaderna mellan TV-direktivets regler och de svenska reglerna har emellertid minskat efter en lagändring år 1997 (prop. 1996/97:101, bet. 1996/97:KU19, rskr. 1996/97:208, SFS 1997:335) som innebär att annonser under sändningstiden mellan kl. 19.00 och 24.00 får sändas under tio minuter under en timme mellan hela klockslag.

Det finns därför anledning att pröva om det är motiverat att öka samstämmigheten mellan de två regelverken. Under vissa delar av dygnet utgör barn en stor del av TV-publiken. Detta bör beaktas om bestämmelserna om sändningstid föreslås ändras.

Enligt de svenska reglerna tillåts reklamavbrott endast i föreställningar och evenemang med pauser samt i program som består av avslutade delar, medan TV-direktivet medger avbrott i de flesta slags program. Ett syfte med den svenska lagstiftningen är att den skall skydda publikens möjligheter att uppleva TV-programmen utan att störas av avbrott.

De svenska reglerna medger emellertid att program, filmer etc. ofta avbryts av ett eller t.o.m. två andra program, vilka omges av annonssändningar. Avbrotten blir härigenom betydligt längre än om avbrott för annonser skulle tillåtas. Dessutom har många TV-företag som sänder via satellit till publiken i Sverige etablerat sig i Storbritannien där lagstiftningen är mindre restriktiv än den svenska när det gäller reklamavbrott i programmen.

Radio- och TV-lagens regler om hur annonser får placeras tillgodoser inte det som är deras syfte, att skydda publikens möjlighet att uppleva programmen utan att störas av annonser. Det finns därför skäl att se över reglerna.

Reklam som direkt vänder sig till barn är förbjuden enligt de svenska reglerna. Även andra restriktioner syftar till att motverka att TV-reklam riktas till barn. Enligt TV-direktivet är det tillåtet att sända reklam och köp-TV med inriktning på minderåriga om vissa varsamhetskrav är uppfyllda. Konsumentombudsmannen och Näringslivets delegation för marknadsrätt har enats om råd om hur barnreklamförbudet skall tolkas. Några allvarigare tillämpningsproblem har inte förekommit. Det finns ett ökat intresse i andra europeiska länder för skyddet av barn i det nya mediasamhället. Dessa regler bör därför inte ändras.

Reklam för alkoholdrycker är förbjuden i svensk TV. Enligt TV-direktivet är sådan reklam tillåten om vissa varsamhetskrav är uppfyllda. Det finns inte någon anledning att ändra reglerna om reklam för alkoholdrycker i svensk TV.

Uppdraget

Utredaren skall, med beaktande av de angivna utgångspunkterna, lägga fram förslag till ändrade regler som leder till att konkurrensvillkoren, så långt det kan ske utan att möjligheterna att uppfylla syftena med den svenska lagstiftningen eftersätts, blir mer likvärdiga för de TV-företag som är verksamma på den svenska reklam-TV-marknaden.

Utredaren skall även överväga om erfarenheterna av hur nuvarande regler tillämpas eller av användningen av ny teknik bör föranleda ändrade regler. Utredaren skall lägga fram de förslag som föranleds av övervägandena.

Den europeiska konventionen om gränsöverskridande television

Bakgrund

Inom Europarådet beslutades år 1989 Konventionen om gränsöverskridande television (TV-konventionen). Sverige har undertecknat konventionen, men har inte ratificerat den. Genom konventionen har ett för Europarådets medlemsstater gemensamt regelverk skapats. Konventionen innehåller regler för programinnehållet i allmänhet, för reklamsändningar och för s.k. sponsrade program. Samtidigt med arbetet med TV-konventionen utarbetades TV-direktivet. Konven-

tionen innehåller bl.a. andra bestämmelser om vem som är ansvarig för satellitsändningar än TV-direktivet.

I propositionen Satellitsändningar av TV-program (prop. 1992/93:75) föreslogs att de svenska reglerna i första hand skulle anpassas efter TV-direktivet. Beslut om ratifikation av TV-konventionen borde enligt regeringen anstå tills klarhet nåtts om ansvarsbestämmelserna.

För att anpassa TV-konventionen till TV-direktivet har ett tilläggsprotokoll till TV-konventionen utarbetats inom Europarådet. Tilläggsprotokollet öppnades för godkännande den 1 oktober 1998. Det träder i kraft när samtliga parter i TV-konventionen har godkänt det. Även om parterna inte uttryckligen godkänner tilläggsprotokollet träder det emellertid i kraft den 1 oktober år 2000, förutsatt att ingen av parterna dessförinnan har lämnat in en protest mot detta.

Uppdraget

Mot bakgrund av det ändringsprotokoll till TV-konvention som utarbetats inom Europarådet skall konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen analyseras. Utredaren skall även lägga fram förslag till de ändringar i lagstiftningen som behövs för att konventionen skall kunna ratificeras.

Utredningsarbetet

Vid utförandet av uppdraget skall utredaren samverka med berörda företag och myndigheter. Samråd skall ske med Mediegrundlagsutredningen (Ju 1999:01) och Digital-TV-kommittén (Ku 1997:06).

Uppdraget skall redovisas före utgången av maj 2001.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv



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

**Dir.
2003:30**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2003

Sammanfattning av uppdraget

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

De nya frågor som skall utredas är

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

Uppdraget omfattar inte förslag till grundlagsändringar.

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

Digital-TV-kommitténs förslag

Utgångspunkter

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

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

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

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

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

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

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

Uppdraget

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

TV-programmens tillgänglighet för funktionshindrade

Utgångspunkter

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

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

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

Uppdraget

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

Skyldighet att vidarebefordra vissa TV-program*Utgångspunkter*

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

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

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

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

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

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

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

Uppdraget

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

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

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

Vissa interaktiva rundradiotjänster

Utgångspunkter

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

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

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

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

Uppdraget

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

Elektroniska företagsskyltar i sportsändningar i TV

Utgångspunkter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uppdraget

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

Den tillåtna annonstiden under en timme

Utgångspunkter

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

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

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

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

Uppdraget

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

Upprepade överträdelser av innehållsvillkor

Utgångspunkter

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

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

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

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

Uppdraget

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

Vissa ytterligare TV-avgiftsfrågor

Utgångspunkter

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

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

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

Uppdraget

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

Utredningsuppdraget

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

Arbetsformer och redovisning

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

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

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



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Inbjudan till hearing

2003-09-04

Radio- och TV-lagsutredningen

Ku 2000:01

Sekreterare

Katarina Kölfors

Telefon 040-661 67 40

Mobil 070-651 17 59

Telefax 040-611 85 39

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

Catharina Månsson

Telefon 0451-487 33

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

Inbjudan till hearing

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

I vårt uppdrag ingår att överväga Digital-TV-kommitténs förslag i vissa delar och vilka författningsändringar som behövs för att genomföra dem. Digital-TV-kommittén föreslår i sitt slutbetänkande Digital-TV – modernisering av marknätet (SOU 2001:90) att en extern aktör, ett ”operatörsföretag”, får tillstånd att förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten i det digitala marknätet. Vidare föreslår kommittén att tillståndsgivning för marksänd digital-TV i framtiden bör delegeras till en myndighet och att de digitala sändningstillstånden i marknätet under nästa period skall gälla i tio år. Radio- och TV-lagsutredningen skall när det gäller förslaget om ett operatörsföretag studera erfarenheterna i Sverige och andra

länder. Likaså skall frågor om ägande samt relationen mellan operatörsföretaget och programföretagen behandlas.

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

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

Tid: Måndagen den 29 september 2003 kl. 13.00 – 16.30

Plats: Rotundan, Rosenbad, Stockholm

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

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

1. Synpunkter på hur sändningsutrymmet i det digitala marknätet skall fördelas, särskilt om reservation av sändningsutrymme till public service-företagen och regionala programföretag
2. Synpunkter på Digital-TV-kommitténs förslag om ett fristående operatörsföretag
 - a) Förfogande över sändningsutrymme
 - b) Ansvar för administration, teknisk standard, EPG och liknande funktioner och tjänster för sändande programföretag
 - c) Operatörsföretagets ägandestruktur
3. Principer för tillståndsgivning
 - a) Skall tillstånd ges till operatörsföretaget och/eller programföretagen?
 - b) Vem skall vara tillståndsgivare?
 - c) Vilka principer bör gälla vid fördelning av tillstånd?
 - d) Tillståndstidens längd

Välkomna!

Roberth Nordh
Särskild utredare

/ Catharina Månsson
Katarina Kölfors

Deltagarförteckning

Annonsörföreningen AB
Bonnier Entertainment AB
Boxer TV-Access AB
Canal Digital Sverige AB (Telenor Vision/Sweden on Line)
Canal+ Television AB
com hem ab
DTU Television AB
Eurosport Television AB
Kanal 5 AB
Konsumentverket
MTV Networks AB
NollEttan Television – Länkomedia AB
NonStop Television AB
Nordiska Satellitaktiebolaget (NSAB)
Modern Times Group MTG AB
Post- och Telestyrelsen
Radio- och TV-verket
Skånekanalen AB
Sveriges Television AB
Sveriges Utbildningsradio AB
TeliaSonera AB
Teracom AB
TV4 AB
UPC Sverige AB

Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiets och valkandidaters intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. Ju.
34. Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.

37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. M.
38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. M.
39. Nytt regelverk för marknadsänd digital-TV. Ku.

Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]

Översyn av personuppgiftslagen. [6]

Ledningsrätt. [7]

Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]

Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]

Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]

Allmänhetens insyn i partiets och valkandidaters intäkter. [22]

Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]

Utrikesdepartementet

Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]

Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]

Försvarsdepartementet

Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]

Informera om samhällets säkerhet. [25]

Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]

Socialdepartementet

Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. [3]

Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]

Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]

Genetik, integritet och etik. [20]

Finansdepartementet

Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]

Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]

Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]

Långtidsutredningen 2003/04. [19]

Från verksförordning till myndighetsförordning. [23]

Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]

Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]

Reformerade egendomsskatter. [36]

Utbildningsdepartementet

Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. [8]

En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. [27]

Tre vägar till den öppna högskolan. [29]

Folkbildning i brytningstid

– en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. [30]

Utan timplan – med målen i sikte. [35]

Kulturdepartementet

- Bokpriskommissionens fjärde delrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. [9]
Digital Radio. [16]
Nytt regelverk för marksänd digital-TV.
[39]

Miljödepartementet

- Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. [4]
Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. [37]
Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. [38]

Näringsdepartementet

- Rätten till skadestånd enligt konkurrens-
lagen. [10]
Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]
Arbetsvid vid vägtransporter – förslag till
ny lag. [26]