

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)	11
2 Uppdraget och dess genomförande.....	15
2.1 Uppdraget.....	15
2.2 Uppdragets genomförande	16
3 Bakgrund och gällande rätt.....	19
3.1 Bakgrund.....	19
3.2 Gällande rätt	22
3.3 Tidigare utredningar m.m.	29
4 Lagstiftning om abonnentinflytande i andra länder.....	35
5 EU-arbetet.....	41
6 Överväganden och förslag.....	45
6.1 Tillgång till nätet för var och en.....	45

6.2	Abbonentinflytande	49
6.2.1	Programutbudet	51
6.2.2	Abbonentvilkoren	59
6.3	Ikraftträdande	67
7	Avslutande synpunkter	69
8	Författningskommentarer	73
9	Kostnader	75

Sammanfattning

Mitt uppdrag har varit att göra en analys av behovet av lagregler, främst i radio- och TV-lagen (1996:844), avseende abonnentinflytande och sändningsutrymme i kabel-TV-nät. Uppdraget består av två delar. Dels skall undersökas om det behövs regler för att ge kabel-TV-abbonenterna inflytande över vilka program som distribueras i kabelnät. Dels skall bedömas om det finns behov av regler som ger sändningsutrymme åt andra än nätägaren. Några ändringar av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) skall inte föreslås.

Det har varit en utgångspunkt för uppdraget att kabel-TV-konsumenternas ställning är svag i förhållande till kabel-TV-operatörerna, som intar en närmast monopolliknande ställning. Kabel-TV-företagen behöver inte ta hänsyn till önskemål från de anslutna hushållen om vilka TV-kanaler som skall distribueras i nätet. De är inte skyldiga att ge de anslutna hushållen möjlighet att abonnera på enstaka TV-kanaler. Abonnemangsvillkoren är ofta utformade på ett sätt som speglar denna ojämlikhet och kan t.ex. innebära att ett hushåll måste abonnera på flera kanalpaket för att få tillgång till en viss TV-kanal.

Kabel-TV-företagens ställning är stark också på det sättet att ett kabel-TV-företag inte behöver distribuera en viss TV-kanal även om det finns tekniska möjligheter och såväl de anslutna hushållen som företrädare för TV-kanalen önskar det. Inte heller behöver ett kabel-TV-företag låta någon annan utnyttja ledigt utrymme i nätet för att erbjuda de anslutna hushållen att abonnera på TV-kanaler eller andra program.

Kabel-TV-företagen har även rättsligt en stark ställning. Såväl verksamhet som innebär inrättande av trådnät, som sändningsverksamhet i tråd åtnjuter skydd enligt YGL. Grundlagen gör härvid ingen skillnad mellan egen sändningsverksamhet och återutsändning av andras program. I avsnitt 3 ges en bakgrund till dessa regler, och en beskrivning av gällande rätt på området.

Modeller för abonnentinflytande kan förstås se olika ut. I avsnitt 4 ges en beskrivning av sådana modeller i Norge, Danmark och Nederländerna.

Den pågående s.k. kommunikationsöversynen inom EU får betydelse för bl.a. regler om s.k. must carry. I avsnitt 5 redogörs för de i kommunikationsöversynen ingående instrumenten. En särskild utredare har i uppdrag att se över hur de aktuella rättsakterna skall genomföras i svensk lagstiftningen. Avsnittet hålls därför förhållandevis kort.

En av delfrågorna som utgör uppdraget, frågan om tillgång till nätet för var och en stypas i avsnitt 6 Överväganden och förslag s.a.s. på första hindret, yttrandefrihetsgrundlagen. YGL tillåter enligt 3 kap. 1 § andra stycket, såvitt nu är av intresse, att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av allsidig upplysning. Medigrundlagsutredningen (SOU 2001:28) föreslår ingen ändring härvidlag. I likhet med Mediekoncentrationskommittén (SOU 1999:30) finner jag att uttrycket "allmänhetens intresse av allsidig upplysning" knappast kan ges en så extensiv tolkning att det finns utrymme för att i lag ålägga nätinnehavaren en skyldighet att tillåta var och en att använda sig av dennes egendom. Det förslag Medigrundlagsutredningen lämnar om att om det behövs med hänsyn till behovet av konkurrens får det föreskrivas om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme i nätet, träffar endast överföringar som inte skyddas av YGL. Televisionsprogram, som har sådant skydd, omfattas inte av den bestämmelsen.

Såvitt gäller frågan om abonnentinflytande föreslår Medigrundlagsutredningen en ändring i 3 kap. 1 § YGL. Kommittén

föreslår att det införs en ny punkt som tillåter att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. Enligt min mening tillåts, om förslaget genomförs, men endast då, såväl regler om abonnentundersökningar som föreskrifter som ger abonnenten rätt att abonnera på en enskild kanal utan tvång att också abonnera på en eller flera andra kanaler.

Jag har i mitt arbete inte funnit stöd för att allmänheten i någon stor utsträckning önskar få tillgång till andra kanaler än de som finns i kabel-TV-företagens utbud. Att många känner sig överkörda när en viss kanal försvinner ur deras utbud är allmänt känt. Detta beror dock vanligen på att man motsätter sig förändringen som sådan.

För att tillgodose abonnenternas önskemål gentemot kabel-TV-företagen används i andra länder olika modeller. Såväl programråd, myndighetsbeslut och lagfästa krav på att fråga abonnenterna om deras preferenser förekommer. För svenska förhållanden skulle abonnentundersökningar sannolikt vara den framkomligaste vägen. Modeller med bindande abonnentundersökningar leder emellertid otvivelaktigt till högre priser för konsumenterna. Jag finner det inte sannolikt att sådana kostnadsökningar skulle kunna motiveras av motsvarande nytta för abonnenterna, främst på grund av att abonnenterna, som redan sagts, i liten utsträckning efterfrågar nya kanaler, och till abonnenternas sannolikt begränsade kännedom om hur ett alternativt utbud skulle kunna se ut.

Rådgivande abonnentundersökningar är mindre effektiva som instrument för konsumentintressena, men medför å andra sidan inte lika självklart kostnadsökningar för abonnenterna. Övervägande skäl talar enligt min mening för att inte heller lagstiftning om rådgivande undersökningar ligger i konsumenternas intresse. Icke desto mindre lämnar jag ett alternativ-förslag om sådana, innebärande i korthet att sådana kabel-TV-företag som når fler än 1000 hushåll vartannat år skall undersöka preferenserna hos de hushåll som är anslutna till hans nät. Undersökningen skall

lämnas till Radio- och TV-verket som skall låta sprida resultatet till allmänheten. Radio- och TV-verket får också lämna närmare föreskrifter om bl.a. vilka kanaler som skall ingå i undersökningen. Om resultatet skall redovisas per kommun, region eller för hela riket avgör däremot operatören själv. Någon skyldighet att följa resultatet skall han inte ha. Det får ankomma på operatören att förklara för sina kunder varför han inte följer det. Verket skulle i en sådan modell också få förelägga trilskande kabel-TV-företag att utföra undersökningen och att redovisa den till verket.

I fråga om abonnentvillkoren ger jag ett förslag till ändring i Radio- och TV-lagen. Det är nämligen inte ovanligt att en abonnent för att överhuvudtaget få abonnera på ett visst programpaket först måste abonnera på ett annat paket, s.k. buy through. Enligt min mening utgör detta ett missbruk av monopolställningen som bör beivras. Jag föreslår att om ett kabel-TV-företag vill uppställa krav på att abonnenten, innan han får tillträde till hela utbudet, först träffar avtal om ett annat abonnemang, får kravet endast avse abonnemang på ett för abonnenten valfritt paket.

Det skulle naturligtvis vara önskvärt om alla TV-kanaler erbjöds till försäljning var för sig, och inte endast i paket om ett större eller mindre antal andra kanaler. Idag är det endast en av de större operatörerna, den största, ComHem AB, som erbjuder sina abonnenter att abonnera på vilken kanal som helst. En lagfäst plikt att erbjuda kanalerna var för sig skulle emellertid enligt min mening inte vara till förmån för abonnenterna. När möjlighet finns att abonnera på enstaka kanaler används den förhållandevis sällan. Det är nämligen ofta ekonomiskt förmånligt att abonnera på flera kanaler. Med hänsyn till att priserna sannolikt skulle stiga även för paketen, och till att operatörerna med pris-sättningen skulle kunna göra abonnemang på enstaka kanaler så oattraktivt att lagstiftningen skulle kunna framstå som meningslös tror jag inte en sådan föreskrift skulle vara till fördel för abonnenterna. Jag lämnar dock för fullständighetens skull ett alternativt förslag även här, innebärande att det inte får uppstäl-

las krav på att abonnenten också måste abonnera på en eller flera andra kanaler, dvs. att operatören måste erbjuda alla kanaler till individuell försäljning. En sådan skyldighet bör inte åvila andra än de största näten, dvs. de som har fler än 1000 hushåll. Mindre nät saknar i regel erforderlig selekteringsutrustning. Även de större näten kan ibland sakna sådan utrustning. Radio- och TV-verket bör därför kunna medge befrielse från skyldigheten om det finns särskilda skäl.

I detta PM lämnas således ett huvudförslag och två alternativa förslag till lydelse av en ny 8 kap. 6 § radio- och TV-lagen. Förslagen kan förstås kombineras om så skulle vara önskvärt.

ComHem AB är den enda av de stora operatörerna som övergått till digital distribution. ComHem är också den enda av de större operatörerna som erbjuder sina kunder att abonnera på vilken som helst av kanalerna. Det är enligt min mening sannolikt, om inte av annat skäl än ComHem:s relativa storlek och marknadsposition, att de andra operatörerna kommer att öka möjligheten till individuella val, om och när de också digitaliserar sina nät. Det är också troligt att möjligheterna att tillgodose abonnenternas önskemål ökar i ett digitalt nät, helt enkelt på grund av att den digitala tekniken tillåter distribution av fler kanaler. ComHem utnyttjar idag av kommersiella skäl endast en bråkdel av det tekniskt möjliga sändningsutrymmet, men vidare-sänder ändå närmare dubbelt så många kanaler som sina konkurrenter.

För att konsumenternas underläge gentemot kabel-TV-företagen skall brytas krävs att en verklig konkurrenssituation föreligger, dvs. att konsumenten har möjlighet att välja inte bara om han skall abonnera på en kanal eller ett paket kanaler, men också vem som skall leverera tjänsten. Enligt min mening bör det därför utredas om inte kabelnäten skulle kunna öppnas för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer genom någon form av samtrafikskyldighet. Detta omfattas dock inte av mitt uppdrag.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om radio- och TV-lagen
(1996:844)

dels att nuvarande 8 kap. 6 § skall betecknas 8 kap. 7 §,

dels att 8 kap. 6 § och 10 kap. 9 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §

Om en sådan nätinnehavare som avses i 8 kap. 1 § första stycket, vill uppställa krav på att en abonnent, för att få tillgång till nätinnehavarens övriga erbjudanden, först träffar avtal om annat abonnemang, får kravet endast avse ett valfritt erbjudande om abonnemang på flera TV-programtjänster. En TV-programtjänst får då inte ingå i mer än ett sådant paketerbjudande.

10 kap.

9 §

Den som åsidosätter de bestämmelser som anges i Den som åsidosätter de bestämmelser som anges i

denna paragraf får föreläggas att följa bestämmelserna. Ett föreläggande får förenas med vite. Detta gäller bestämmelser om

1. närradiosändningars innehåll (6 kap. 6 och 7 §§),
2. beteckningar (6 kap. 9 §),
3. sändningsplikt eller skyldighet att tillhandahålla kanal för lokala kabelsändarföretag (8 kap. 1, 2 och 4 §§),
4. skyldighet att lämna vissa upplysningar till Radio- och TV-verket (9 kap. 4–7 §§),
5. skyldighet att lämna inspelning (9 kap. 8 §),
6. skyldighet att lämna upplysning om sändningstider i närradio (9 kap. 9 § första stycket),
7. skyldighet att lämna upplysningar om programinnehåll (9 kap. 9 § andra stycket, eller
8. varning (6 kap. 2 §).

Föreläggande enligt första stycket 1, 2 och 5–8 får meddelas av Granskningsnämnden för radio och TV. Föreläggande enligt första stycket 3–6 får meddelas av Radio- och TV-verket. Föreläggande enligt

denna paragraf får föreläggas att följa bestämmelserna. Ett föreläggande får förenas med vite. Detta gäller bestämmelser om

1. närradiosändningars innehåll (6 kap. 6 och 7 §§),
2. beteckningar (6 kap. 9 §),
3. sändningsplikt eller skyldighet att tillhandahålla kanal för lokala kabelsändarföretag (8 kap. 1, 2 och 4 §§),
4. *krav på abonnemang av flera TV-programtjänster (8 kap. 6 §),*
5. skyldighet att lämna vissa upplysningar till Radio- och TV-verket (9 kap. 4–7 §§),
6. skyldighet att lämna inspelning (9 kap. 8 §),
7. skyldighet att lämna upplysning om sändningstider i närradio (9 kap. 9 § första stycket),
8. skyldighet att lämna upplysningar om programinnehåll (9 kap. 9 § andra stycket), eller
9. varning (6 kap. 2 §).

Föreläggande enligt första stycket 1, 2 och 6–9 får meddelas av Granskningsnämnden för radio och TV. Föreläggande enligt första stycket 3–7 får meddelas av Radio- och TV-verket. Föreläggande enligt

första stycket 5 och 6 får även första stycket 6 och 7 får även
meddelas av Konsumentom- meddelas av Konsumentom-
budsmannen. budsmannen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Marita Ulvskog, har den 23 mars 2001 uppdragit åt mig att göra en analys avseende abonnentinflytande och sändningsutrymme i kabel-TV-nät. Närmare bestämt skall analyseras behovet av lagregler med syfte att ge kabel-TV-abonnenter inflytande över vilka program som distribueras i kabelnät och att ge sändningsutrymme åt var och en i kabelnät. De ändringar av vanlig lag, framför allt radio- och TV-lagen (1996:844), som föranleds av analysen skall föreslås. Några ändringar av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) skall där-
emot inte föreslås.

I den promemoria i vilken uppdraget beskrivs närmare anges ett antal olägenheter som utgör en följd av kabel-TV-företagens starka ställning, nämligen:

- Ett kabel-TV-företag behöver inte distribuera en viss TV-kanal även om det finns tekniska möjligheter och såväl de anslutna hushållen som företrädare för TV-kanalen önskar det.
- Ett kabel-TV-företag måste inte låta någon annan utnyttja ledigt utrymme i nätet för att erbjuda de anslutna hushållen att abonnera på TV-kanaler eller andra program.
- Kabel-TV-företag behöver inte ta hänsyn till önskemål från de anslutna hushållen om vilka TV-kanaler som skall distribueras i nätet.

- Kabel-TV-företag är inte skyldiga att ge de anslutna hushållen möjlighet att abonnera på enstaka TV-kanaler.
- Abonnemangsvillkoren kan vara utformade på sådant sätt att ett hushåll måste abonnera på flera kanalpaket för att få tillgång till en viss TV-kanal.

2.2 Uppdragets genomförande

Jag har för uppdragets genomförande haft kontakter med företrädare för de fyra största kabel-TV-företagen (ComHem AB, UPC Sverige AB, Kabelvision AB och Sweden On Line AB) och samtalat om de frågor som ingår i mitt uppdrag. Jag har även träffat företrädare för branschorganisationen Svenska kabel-TV-föreningen. För att få en bild av konsumenternas syn i frågan har jag bett verkställande direktören och förlagschefen på tidningen Vår Bostad Östen Johansson, Hyresgästföreningen, konsumentvägledarna i Luleå, Nässjö, Göteborg och Karlskoga kommuner samt Konsumentverket om synpunkter.

Av samtalen med kabel-TV-företagen såväl som med företrädarna för konsumentintressena har framgått att kritiken från konsumenterna i huvudsak består av att abonnenterna blir upprörda då utbudet i nätet förändras. Abonnenterna tenderar att uppfatta det som att de ingått ett avtal om programutbudet sådant det var då de började abonnera på kabel-TV. Sällan eller aldrig framför abonnenterna önskemål om andra program än de som finns i kabel-TV-företagens utbud. I viss utsträckning har även klagomål framförts om programpaketeringen, men det är sällan förekommande. Den kritik som har förts fram från abonnenter har i huvudsak att göra med svårförståeliga fakturor, att man tvingas betala trots att det varit problem med sändningarna och att det är svårt att komma fram på telefon till kabeloperatören. Hyresgästföreningen har anfört att de problem som finns idag inom kabel-TV främst beror på att kabel-TV-företagen har en monopolliknande ställning gentemot konsumenterna. Det främsta sättet att åstadkomma någon förbättring för konsumenterna är enligt Hyresgästföreningen en fri konkurrens i näten.

Den synpunkten har också framförts av Östen Johansson på Vår Bostad.

Utredningstiden har emellertid varit för kort för att kunna göra någon mer vetenskaplig undersökning av förhållandena på marknaden för kabel-TV.

Jag har också samtalat med företrädare för radio- och TV-myndigheterna i Norge, Danmark och Nederländerna samt för kabeloperatörerna i Nederländerna om de system för abonnentinflytande som finns i dessa länder. Självfallet har jag också fört diskussioner med systemmyndigheten Radio- och TV-verket.

Jag har också, under den inledande delen av arbetet, haft hjälp av hovrättsassessorn Ewa Lindbäck som fungerat som utredningssekreterare.

3 Bakgrund och gällande rätt

3.1 Bakgrund

Kabel-TV-företagen har idag en stark ställning i Sverige. Såväl verksamhet i form av anläggning av trådnät som sändningsverksamhet i nät är skyddad genom yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Beträffande sändningsverksamheten görs det ingen åtskillnad i skyddet mellan att sända egenproducerade program eller att vidaresända andras program.

Frågor om abonnentinflytande och tillgång till nätet för var och en har tidigare behandlats i flera olika sammanhang. Sammantaget kan sägas att det i debattinlägg, utredningar o.d. ofta har riktats kritik mot att abonnenterna på grund av kabel-TV-företagens monopolställning inte har något inflytande över programutbudet i nätet. Konsumentens ställning gentemot operatören är svag och han eller hon är helt beroende av vilka kanaler operatören väljer att erbjuda. Kritik har riktats mot att programmen överhuvudtaget paketeras och inte erbjuds styckevis men även mot det sätt de paketeras. I det senare avseendet kan t.ex. nämnas tilläggsutbud som består av samtliga etniska kanaler. Med andra ord måste en abonnent för att kunna se t.ex. en turkisk kanal även abonnera på en grekisk, en polsk, en kroatisk, en arabisk kanal etc. Kabel-TV-företagens svar på den kritiken har varit dels att vissa programföretag inte tillåter att programmet erbjuds à la carte, dels att à ett la carte-system blir väsentligt dyrare för konsumenten än det system med paketering som tillämpas idag.

Kabelföretagen

Någon heltäckande statistik över kabel-TV-företag i Sverige finns inte. Enligt uppgifter från Radio- och TV-verket, finns det ca 70 nätinnehavare i Sverige. Telia AB:s dotterbolag ComHem AB är den dominerande aktören med 1 361 000 hushåll anslutna sitt nät. Omkring 1,2 miljoner hushåll har möjlighet att ta emot digitala sändningar, men endast omkring 105 000 av dessa har träffat avtal med ComHem om digital mottagning. Stenbecksfären är representerad genom Kabelvision AB som har ca 315 000 hushåll anslutna. Ca 50 procent av dem abonnerar på någon av bolagets tilläggstjänster. UPC Sverige AB har sin verksamhet i Stockholm där företaget har ca 253 000 hushåll anslutna, av vilka drygt 60 procent abonnerar på någonting mer än grundutbudet. Även Sweden On Line AB hör till de större kabel-TV-företagen med totalt ca 188 000 anslutna hushåll. De övriga kabel-TV-företagen varierar starkt i storlek. Det kan röra sig om allt från trettioålet anslutna fastigheter till flera tusen. (Källa: Mediestatistik 2000, under utgivning vid Radio- och TV-verket, samt uppgifter från bolagen).

Programutbuden och villkoren för att ta del av programmen skiljer sig åt mellan de olika kabel-TV-företagen. Storleken på det *grundutbud* som utan kostnad levereras till alla hyresgäster i en ansluten fastighet är av varierande storlek. T.ex. får samtliga boende i en fastighet som är ansluten till ComHems kabelnät tillgång till ett grundutbud på ca tio kanaler varav fyra kanaler är lika över hela landet (must carry-kanalerna) och sex kanaler varierar något mellan de olika regionerna i landet. Övriga kabel-TV-företag sänder endast must carry-kanalerna som grundutbud utom Kabelvision som även sänder TV3 gratis. Kostnaden för *tilläggsutbuden* varierar något mellan kabel-TV-företagen. Det första tilläggsutbudet i *Kabelvisions* nät, Pluspaketet, innehåller ytterligare 16 kanaler och kostar ca 120 kr i månaden. Nästa paket, Silverpaketet, innehåller ytterligare fem kanaler för en ytterligare kostnad om 60 kr. Det mest omfattande paketet, Guld, innehåller ytterligare fyra kanaler, däribland en filmkanal, för ytterligare 150 kr, dvs. 329 kr per månad. Utöver detta erbjuds

der Kabelvision två olika Premiumpaket bestående av filmkanaler för 198 respektive 199 kr per månad. *UPC* erbjuder ett tilläggs-paket omfattande 13 kanaler, Baspaketet, för ca 130 kr per månad. För att kunna abonnera på övriga tilläggs-paket krävs abonnemang av Baspaketet. Då kan man abonnera på det s.k. Pluspaketet omfattande åtta kanaler för 62 kr per månad och International-paketet omfattande nio olika etniska kanaler för 82 kr per månad. Härutöver erbjuds abonnenterna filmkanaler för 198 respektive 199 kr per månad. För att få abonnera på filmkanalerna krävs också att man abonnerar på Baspaketet. *Sweden On Line* har ett annat system där fastighetsägaren, eventuellt tillsammans med hyresgästerna, träffar enskilda avtal med företaget om vilka kanaler, förutom must carry-kanalerna, som skall finnas tillgängliga i nätet. I den meny från vilken fastighetsägaren kan välja kanaler ingår även de olika filmkanalerna. *ComHem AB* är hittills det enda företag som sänder digitalt i nätet och som tillåter varje enskild abonnent att välja fritt bland kanalerna. Endast en TV-kanal vägrar fortfarande att medge individuell distribution. Möjligheten att abonnera på en enstaka kanal används dock relativt sällan. Ca 20 % av digital-TV-kunderna, dvs. de ca 100 000 som träffat avtal med bolaget och investerat i en digital box, har à la carte-kanaler i någon form. Procentsatsen inkluderar dock såväl "rena" à la carte-kanaler, som paket med tillval i olika former.

Även de tekniska lösningarna skiljer sig åt mellan kabel-TV-företagen. *ComHem*, som bl.a. sänder digitalt, har i det digitala nätet helt andra förutsättningar än i ett analogt nät. Dels är utrymmet väsentligt mycket större i ett digitalt nät, dels finns det selekteringsutrustning i form av en set-top box som gör det möjligt att abonnera på enstaka kanaler. Kabelvisions tekniska lösning innebär att abonnenterna tillhandahålls en dekoder som avkodar de abonnerade programmen. I ett sådant nät är det sålunda tekniskt möjligt att erbjuda kanalerna styckevis. *UPC* har ett s.k. stjärnnät vilket, något förenklat, innebär att det går en kabel till varje hushåll. Någon dekoder behövs inte i detta fall. *Sweden On Line* har ytterligare en teknisk lösning som innebär

att alla kanaler som ingår i ett avtal med en fastighetsägare distribueras i nätet, selekteringsutrustning saknas således i nätet. Hyresgästerna kan då välja antingen att abonnera på samtliga dessa kanaler eller att helt avstå. Avstår hyresgästen från att abonnera på kanalerna monteras ett filter i antennuttaget i bostaden. Övriga mindre kabel-TV-företag saknar i likhet med Sweden On Line selekteringsutrustning.

Förväntade förändringar i kabelnäten

Telias ComHem började sända digitalt redan år 1997. Av bolagets knappt 1,4 miljoner anslutna hushåll har, som ovan nämnts, drygt 100 000 gått över till digital-tv.

UPC, med en kvarts miljon anslutna hushåll i Stockholmsområdet, planerar att starta sina digitala sändningar första kvartalet 2002, som en del av det holländska moderbolagets europatäckande strategi.

Kabelvision har ännu inte fattat något beslut om och i så fall när de skall övergå till digitala sändningar i kabelnätet.

Sweden on Line har beslutat att inte övergå till digital sändningsteknik utan avser i stället att inleda sändningar över Internet-protokollet, s.k. IP-TV. När de skall inleda sådana sändningar är däremot inte beslutat.

3.2 Gällande rätt

Regeringsformen

I 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF) förklaras den fria åsiktsbildningen vara en av grundvalarna för den svenska folkstyrelsen. Till den fria åsiktsbildningen hör bl.a. yttrande- och informationsfriheten. Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrade bl.a. dessa friheter, 2 kap. 1 § RF. Såväl yttrande- som informationsfriheten kan enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom vanlig lag om detta tillgodoser ett ändamål som

är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

En begränsning av yttrande- och informationsfriheten som inte sker på grund av vissa i 2 kap. 13 § första stycket angivna skyddsobjekt såsom rikets säkerhet eller beivrandet av brott får ske endast om särskilt viktiga skäl motiverar det. I tredje stycket anges att föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte anses som en begränsning av yttrande- och informationsfriheten.

Enligt 2 kap. 18 § RF är dessutom varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande.

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

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Den 1 januari 1995 trädde lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i kraft. Enligt denna lag skall Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gälla som lag här i landet.

I artikel 10 i Europakonventionen stadgas om yttrandefrihet. Artikeln har följande lydelse.

”1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biograföretag.

2. 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 statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.”

Huvudregeln i Europakonventionen är således att var och en har frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan inblandning från offentliga myndigheter. Inskränkningar, villkor o.d. får föreskrivas i lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till de i punkten 2 angivna skyddsintressena.

I det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen har i artikel 1 rätten till egendom skyddats. I artikeln stadgas följande: ”Varje fysisk eller juridisk person skall ha 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.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.”

Med egendom avses inte bara äganderätt till fast och lös egendom i civilrättslig mening utan även faktiska existerande rättigheter som fordringar och immateriella rättigheter.

Yttrandefrihetsgrundlagen

En viktig princip i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är principen om etableringsfrihet för trådsändningar. Etableringsfriheten omfattar såväl rätten att anlägga trådnät (1 kap. 3 § tredje stycket YGL) som rätten att sända ljudradio- och televisionsprogram (3 kap. 1 § första stycket YGL). I fråga om sändningsverksamheten görs ingen åtskillnad mellan att sända egenproducerade program och att vidareända andras program. I två avseenden är emellertid etableringsfriheten inskränkt. Den första inskränkningen innebär att det allmänna genom lag kan ingripa mot sändning av ett utbud som inriktas på våldsfremställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. Den andra inskränkningen, som även den måste föreskrivas genom lag, är den s.k. must carry-skyldigheten. En sådan skyldighet innebär att nättinnehavaren måste ge utrymme för vissa program i den utsträckning *det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning*. Föreskrifter om sådan sändningsskyldighet finns i radio- och TV-lagen (1996:844).

I 3 kap. 3 § YGL finns ett skydd mot begränsningar i den sändningsrätt som avses i bl.a. 3 kap. 1 § YGL. Vid sådana begränsningar gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra – femte styckena och 13 § RF. I dessa bestämmelser sägs bl.a. att begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att den inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Yttrandefriheten får begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det och vid bedömningen av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Mediegrundlagsutredningen har i sitt betänkande (Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet, SOU 2001:28 s. 245)

föreslagit vissa ändringar i 3 kap. 1 § YGL. Jag återkommer till detta i avsnitt 6.1 och 6.2.

Radio- och TV-lagen

Den närmare föreskrifterna om skyldigheten för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program finns i 8 kap. radio- och TV-lagen. I samband med att digitala TV-sändningar från marksändare skulle inledas föreslogs ändringar av must carry-bestämmelsen. Skälet var att utan en ändring skulle kabel-TV-företagen vara skyldiga att vidareända samtliga digitalt utsända TV-program i analog form till samtliga boende (se prop. 1997/98:184 s. 57 ff).

Skyldigheten innebär att nätinnehavaren, om sändningen når minst 100 bostäder, kostnadsfritt skall ge sändningsutrymme åt lokala kabelsändarföretag (8 kap. 2 §) och åt vissa TV-sändningar som sker med tillstånd av regeringen (8 kap. 1 §). Såvitt avser den senare frågan föreligger sådan skyldighet om sändningarna når minst tio bostäder. Sändningsskyldigheten omfattar högst tre samtidigt sända program från de tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom TV-avgiftsmedel och högst ett program som sänds av en annan tillståndshavare. Vidare gäller att sändningsskyldigheten endast omfattar sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter. För närvarande omfattar sändningsplikten sändningar från Sveriges Television AB och TV 4 AB.

Enligt övergångsbestämmelserna (punkten 3) till den ändring som gjordes i samband med inledandet av de digitalt marksända TV-sändningarna innebär must carry-bestämmelsen att de program som omfattas av sändningsplikten den 1 januari 1998 fortsätter att omfattas av sändningsplikten så länge villkoren för sändningsplikten är uppfyllda. Så länge de tillståndsvillkor som gäller för SVT1, SVT2 och TV4 med avseende på opartiskhet, saklighet och mångsidighet inte upphävs kommer dessa kanaler med andra ord att omfattas av sändningsplikten.

Ett program som har sänts ut enbart med digital teknik behöver däremot enligt must carry-bestämmelsen sändas vidare endast om det sänds andra program i anläggningen med digital teknik. Vidaresändningen behöver då ske endast digitalt.

Motivet för en sändningsskyldighet, s.k. must carry

Skälet för sändningsskyldigheten är att i viss mån begränsa nätinnehavarens sändningsmonopol och att därigenom säkerställa att de som bor i en fastighet som är kabelansluten har tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om fastigheten inte var ansluten till kabel-TV (se prop. 1991/92:53 s. 36f och 1995/96:160 s. 124f).

YGL begränsar sändningsskyldigheten till att det skall vara fråga om sändningar av betydelse för "allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning". Hur begreppet allsidig upplysning skall tolkas framgår inte vare sig av lagstiftning eller av förarbetena.

I lagrådsremissens förslag till yttrandefrihetsgrundlag (prop. 1990/91:64 bilaga 4) var utrymmet för sändningsskyldigheten formulerat så att lagstiftaren gavs en generell möjlighet att i lag meddela föreskrifter. I specialmotiveringen uttalades att avsikten med den generella lagstiftningsmöjligheten var att man skulle kunna föreskriva en skyldighet att upplåta sändningsutrymme åt var och en. Vidare skulle det också vara möjligt att ge föreskrifter som ålägger nätinnehavaren att efterhöra mottagarkretsens önskemål i fråga om vilka program som skall förmedlas i ett trådnät utöver dem som närinnehavaren kan vara skyldig att bereda plats för. Även lagstiftning om ingripanden vid åsidosättande av sådana skyldigheter omfattades av fullmakten (a. prop. s 64).

Redan under rubriken "Inledande synpunkter" uttalade Lagrådet att man ansåg det som en svaghet att grundlagstexten enligt remissens förslag i så stor utsträckning tillät närmare reglering i vanlig lag. Lagrådet konstaterade att förslaget på en rad punkter innebar att det först lades fast en grundläggande princip i anslut-

ning till tryckfrihetsförordningens regelsystem och därefter föreskrevs att i lag får göras undantag, meddelas närmare bestämmelser etc. Lagrådet menade att även om det torde vara ofrånkomligt att denna lagstiftningsteknik kommer till användning i viss utsträckning, måste det betonas att den med den nya grundlagens ambition är otillfredsställande. Lagrådet uttalade att det därför vid sin granskning fäst särskild uppmärksamhet vid möjligheterna att begränsa undantagen eller åtminstone strama åt dem.

Lagrådet ansåg att remissens förslag med en generell fullmakt för inskränkande lagstiftning avseende trådsändningar inte var tillfredsställande. En sådan generell fullmakt att i lag föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program skulle enligt Lagrådet kunna användas till förfång för yttrandefriheten. Yttrandefriheten innebär en rätt att uttrycka egna tankar, åsikter och känslor utan någon skyldighet att förmedla andras åsikter o.d. Sändningsplikten motiveras med att den skall garantera yttrande- och informationsfriheterna mot möjliga negativa monopoleffekter som etableringsfriheten kan ge upphov till. Lagrådet menade att det är en fråga om avvägning av två mot varandra stående intressen av yttrandefrihet i vid mening.

Lagrådet ansåg det angeläget att den generella fullmakten skulle formuleras så att det positiva syftet framgick och föreslog att sändningsplikten skulle knytas till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Det borde enligt Lagrådet även övervägas vad regeln bör omfatta och därför också om man utan vidare skulle behålla de avvikelser från huvudprinciperna som förekom i då gällande lagstiftning. Enligt Lagrådet borde sådana överväganden leda till att regeln begränsades till att avse de vanliga rikstäckande ljudradio- och televisionsprogrammen i den omfattning det behövs för att tillgodose kravet på allsidig upplysning.

Departementschefen anslöt sig till vad Lagrådet anförde om att sändningsplikten skulle begränsas till de fall det behövs med hänsyn till allmänhetens tillgång till allsidig upplysning. Däremot ville departementschefen inte ansluta sig till vad Lagrådet anförde

om att sändningsplikten endast skulle omfatta rikstäckande program. I denna del argumenterade departementschefen emellertid endast beträffande program av lokala sändarföretag (a. prop. s. 218).

Sändningsplikten har efter yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst, som ovan anförts, fått en tillämpning i form av en förmedlingsplikt för de rikstäckande programmen och en lokal kanal, båda utan extra kostnad för mottagarna.

3.3 Tidigare utredningar m.m.

Utredningen om ökade norska TV-sändningar i svenska kabelnät ansåg (Grannlands-TV i kabelnät, SOU 1997:68 s. 99f) att även om en skyldighet att sända de tre marksända svenska kanalerna samt en lokal kanal vid lagens tillkomst ansågs tillgodose kravet på allsidighet, är det inte orimligt att i ljuset av en senare tids erfarenheter ge begreppet allsidighet en vidare innebörd. Utredningen uttalade emellertid att must carry-principen bör tillämpas restriktivt och föreslog således inte någon utvidgad skyldighet i det avseendet.

Utredningen föreslog emellertid en s.k. must offer-skyldighet. Förslaget innebar att must carry-bestämmelsen skulle kompletteras med ett åläggande att erbjuda abonnenterna en s.k. public service-kanal från vardera Norge och Danmark med rätt för kabel-TV-företagen att ta ut en rimlig avgift.

Såvitt avser abonnenternas inflytande föreslog utredningen att kabel-TV-företagen skulle vara skyldiga att med jämna mellanrum efter norsk förebild företa abonnentundersökningar. Resultatet av dessa undersökningar skulle ligga till grund för utformningen av programutbudet.

Utredningen har remissbehandlats. Såvitt avser förslaget om programundersökningar framfördes en del synpunkter på förslaget. *Hyresgästernas Riksförbund* ansåg det t.ex. angeläget att lagstiftningen förändras på så sätt att den enskilde själv kan välja vilka kanaler denne vill ha. *Konkurrensverket* ifrågasatte om konsumentnyttan är större än kostnaden för sådana undersökningar

samt frågade sig om det är rimligt att en majoritet skall bestämma vilka kanaler som skall finnas i utbudet. Verket menade i likhet med Hyresgästernas riksförbund att det vore bättre om varje abonnent har möjlighet att själv utforma sitt eget programpaket. Utredningen har inte lett till några lagändringar.

Mediekoncentrationskommittén (Yttrandefriheten och konkurrensen, SOU 1999:30 s. 381) ansåg att begreppet allsidig upplysning knappast kan ges en så extensiv tolkning att det skulle kunna omfatta andra programtjänster än sådana som är rikstäckande eller har en mycket stor spridning. Inte heller ansåg kommittén att begreppet kan tolkas olika beroende på den enskilde konsumentens önskemål.

Kommittén fann vidare att kabel-TV-företagen i många fall har en monopolliknande ställning och att detta i förening med det starka skydd som YGL ger trådsändningar medför svårigheter när det gäller att tillförsäkra abonnenterna tillräckligt inflytande över programutbudet. Kommittén angav också att möjligheterna att på frivillighetens väg komma till rätta med problemen på kabel-TV-området ter sig så osäkra att det borde övervägas om inte en ändring borde göras i YGL. Ändringen borde möjliggöra lagstiftning med syfte att ge abonnenterna inflytande över vilka program som distribueras i kabelnät. Kommittén menade att ändringen i YGL i så fall borde vara utformad så att den ger utrymme för lagstiftningslösningar av olika ingripande karaktär, alltifrån ett visst inflytande för mottagarkollektivet över programvalet till en rätt för den enskilde abonnenten att göra individuella val (a a s. 390). Något förslag till ändring lämnade kommittén dock inte. Betänkandet har remissbehandlats och beredning pågår för närvarande i Kulturdepartementet.

I *Svenska Kabel-TV-föreningens* remissvar över Mediekoncentrationskommitténs betänkande anförde föreningen i fråga om abonnenternas möjligheter att påverka programutbudet att den digitala utvecklingen inom några få år kommer att ge kabel-TV-näten nästan obegränsad kapacitet. Detta skulle innebära att alla program av intresse för abonnenterna kommer att kunna distribueras förutsatt att kabel-TV-företagen har rimliga möjlig-

heter att få rätt till vidareändring. Vidare menade föreningen att samtliga kabel-TV-företag gör återkommande marknadsundersökningar, att de populära TV-programmen redan finns i näten och att införande av lagstadgade undersökningar kommer att slå in öppna dörrar. Föreningen menade också att om ett system med abonnentomröstningar införs i Sverige kommer det oundvikligen att leda till kraftigt ökade kostnader för hushållen, eftersom kabel-TV-företagen tvingas att överföra de ökade programkostnaderna på abonnenterna.

Beträffande möjligheterna att abonnera på kanaler styckevis anförde Svenska Kabel-TV-föreningen följande: De svenska kabel-TV-företagen har vid upprepade tillfällen kritiserats för att man paketerar program i s.k. programpaket och det i liten utsträckning varit möjligt att köpa programmen styckevis. Bakgrunden till att programmen paketerats och inte sålts styckevis har främst varit att flertalet utländska programbolag helt enkelt inte tillåtit styckevis försäljning av sina program. Genom att ingå i ett större programpaket når programmen en större publik med sitt reklam innehåll och man får dessutom en större bas för de programavgifter man tar ut per hushåll av kabel-TV-företagen. Styckevis försäljning är dessutom med analog teknik förenat med stora kostnader vilket innebär att redan två till tre program skulle komma att kosta lika mycket för hushållet som ett programpaket på tio kanaler. I mindre nät blir dessutom kostnaderna för att uppgradera huvudcentralen för styckevis försäljning av samtliga program helt enkelt orimlig. Det successiva införandet av digitala sändningar i kabel-TV-näten kommer dock att lösa det här problemet.

Mediegrundlagsutredningen har i sitt betänkande (Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet, SOU 2001:28 s. 245) kommit till en annan slutsats i fråga om sändningsskyldigheten. Kommittén anför i och för sig att det kan anses vara oklart om yttrandefrihetsgrundlagens föreskrift om must carry i den utformning den fick efter Lagrådets yttrande kan anses tillåta lagregler med syfte att ge sändningsutrymme åt var och en.

Kommittén anför att departementschefen i och för sig inte nämnde något om möjligheten att ge sändningsutrymme åt vem som helst, men att det är fullt möjligt att syftet fortfarande var att skyldigheten att ge sändningsutrymme skulle ha den omfattningen. Man konstaterar dock att det inte kommer till klart uttryck i regelns lydelse, men att det även gällde den lydelse som föreslogs i lagrådsremissen. Enligt kommittén får dessutom begreppet "allsidig upplysning" i en mediasituation med ett större antal rikstäckande programföretag anses omfatta mer än endast program från lokala kabelsändarföretag, Sveriges Television AB och TV 4 AB. Det skall gälla även med en restriktiv tolkning av begreppet.

Kommittén slutsats är att de redan gällande reglerna skulle kunna anses ge tillåtelse till lagregler som motverkar monopolisering av innehållet i nät genom skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för andra innehållsleverantörer, dvs. programföretag. Förutsättningen är dock att det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Kommittén menar att saken skall ses i ett informationsfrihetsperspektiv och inte som en rätt för sändarföretag att få sina program distribuerade. Kommittén föreslår därför heller inte någon ändring i YGL såvitt avser möjligheterna att i lag meddela föreskrifter om skyldigheter att ge sändningsutrymme för vissa program.

Mediegrundlagsutredningen anför att orsaken till problemet med mottagarnas bristande inflytande över programutbudet i kabel-TV är bl.a. att kabel-TV-företagen i princip inte ger konsumenterna möjlighet att välja och betala för enstaka kanaler ur det utbud som kabel-TV-företagen själva har bestämmanderätten över. Mottagarna tvingas i stället att ta emot och möjligen också betala för kanaler som de inte vill se. Kommittén ansåg att det föreligger ett samband mellan frågorna om konkurrens och mottagarkretsens inflytande över programutbudet på det sättet att konkurrens beträffande innehåll, dvs. tillgång till innehåll från olika aktörer, kan minska betydelsen av mottagarkretsens möjlighet att påverka programutbudet hos en enskild aktör.

Kommittén har inte tagit ställning till om det bör införas lagregler för att motverka monopolisering av innehållet i nät och för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. Däremot har kommittén behandlat frågan om det krävs en öppning i YGL om man anser att det bör införas lagregler för att motverka monopolisering av innehållet i nät och för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. Jag återkommer till kommitténs förslag i avsnitt 6.2.

Konkurrenslagen och pakettförsäljning av program

Efter en anmälan av Vår Bostads chefredaktör Östen Johansson prövade Konkurrensverket i december 1997 frågan om kabel-TV-bolagens paketering av TV-kanaler strider mot konkurrenslagen. I Östen Johanssons anmälan gjordes gällande att kabel-TV-företagen har monopol i respektive bostadsområde och att de missbrukar sitt monopol genom att hindra TV-tittarna från att se de program de vill se och genom att systemet med kanalpaket tvingar dem att betala för kanaler som de inte vill se.

Konkurrensverket fann att den relevanta produktmarknaden är distribution av satellitsända programkanaler i kabelnät och att samtliga hushåll inom en och samma fastighet normalt har tillgång till endast ett bolags utbud. De områden som motsvaras av respektive kabel-TV-bolags distributionsområde utgör därför relevanta geografiska marknader. Enligt Konkurrensverket kan samtliga kabel-TV-bolag som distribuerar programkanaler sägas ha en dominerande ställning på den relevanta marknaden. Vidare konstaterade verket att det förhållandet att bolagen distribuerar programkanalerna paketvis utgör en del av deras affärsidé och kan uppfattas vara normalt handelsbruk i branschen. Eftersom det inte fanns något i utredningen som motsade bolagens uppgift att det skulle leda till kostnadsökningar och högre abonnemangsavgifter för hushållen med ett à la carte-system menade verket att det inte skulle vara lämpligt att tvinga dem att erbjuda sådana abonnemang. Konkurrensverket påpekade att då digitaliseringen av näten är fullt genomförd finns det större skäl att

ställa som krav på kabel-TV-bolagen att varje abonnent skall kunna påverka sitt eget abonnemang.

Konkurrensverket påpekade att det fanns mycket som talade för att ett avtal eller samordnat förfarande mellan ett programbolag och ett kabel-TV-bolag om att distribuera programkanaler i paket är konkurrensbegränsande i den mening som avses i 6 § konkurrenslagen (1993:20) men att den frågan inte var föremål för verkets prövning.

4 Lagstiftning om abonnentinflytande i andra länder

Norge

I den norska kringkastningsloven (Lov 1994-12-04 nr 127) finns bestämmelser om konsumentinflytande som ger abonnenterna möjlighet att bestämma vilka program som utöver must carry-kanalerna skall vidareändas i nätet. I huvuddrag fungerar det så att nätinnehavaren är skyldig att presentera samtliga tillgängliga program samt villkoren för mottagning och förmedling. Abonnentvalet omfattar hela kabelnätets kapacitet men i praktiken handlar valet om ett grundutbud på 12-16 kanaler. Abonnenterna kan när som helst begära ändringar i programutbudet men regelmässigt sker valen vartannat år. Om abonnenternas val leder till ökade kostnader för nätinnehavaren har denne rätt att höja priset för abonnemang. Konsumenterna har rätt att överklaga kabel-TV-företagens beslut om programsammansättningen. Nätinnehavaren har å sin sida rätt att överklaga abonnenternas val. Överklagande sker till Statens Medieförvaltning som ofta förlikar parterna. En viktig förutsättning för modellen är en föreskrift innebärande att om en operatör sluter avtal om vidareändning av en viss kanal måste alla operatörer få rätt att vidareändra kanalen på samma villkor. Det finns inga närmare föreskrifter om hur valet skall gå till, det bestämmer operatörerna själva. Det krävs inte att alla abonnenter tillfrågas. Medieförvaltningen har godtagit val som skett i form av en opinionsundersökning.

Metoden för abonnentvalen har varit föremål för en utvärdering (se Kringkastningssendinger i kabelnett NOU 1995:8).

Utredarna menade att de förutsättningar som låg till grund för modellen påtagligt har förändrats. Bland annat kräver programföretagen ersättning för vidareändring i kabelnät, programtjänsterna har blivit fler och mer specialiserade och reglerna är svåra att följa på grund av stora skillnader mellan näten. Sammanfattningsvis ansågs inte abonnentvalsmodellen tillräckligt anpassad till de nya förhållandena. Utredningens majoritet lade fram ett förslag till ändrad lagstiftning. Beträffande grundutbudet i kabelnätet byggde förslaget på abonnentval både i fråga om programutbud och i fråga om kostnadsnivå. Nätt innehavaren skulle dock ytterst få avgöra vilka program som skulle sändas och vara skyldig att se till att grundutbudet gavs ett varierat utbud. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Vad valet enligt den norska modellen i praktiken innebär är alltså vilka kanaler som skall förekomma i ett generellt utbud. Någon möjlighet att abonnera på enskilda kanaler ger systemet således inte. Inte heller ger systemet något utrymme för att påverka något annat än grundutbudet. Enligt kollegorna på Medieförvaltningen har modellen numera liten praktisk betydelse.

Danmark

I Danmark krävs tillstånd för att bedriva kabelsändningar. I förordningen¹ till lagen om radio- och TV-verksamhet finns detaljerade bestämmelser om programval och användarinflytande. Lagen är tillämplig på alla kabelnät som är anslutna till privata bostäder. En ägare av ett kabelnät är skyldig att vartannat år göra en omröstning om programsammansättningen i nätet. Samtliga användare skall informeras om omröstningsresultatet. Samtliga användare skall ha möjlighet att rösta. Omröstningen skall utformas så att även minoriteter kan garanteras inflytande på programvalet, t.ex. genom att användarna har möjlighet att lägga samtliga sina röster på en kanal i stället för på flera olika. Varje

¹ Bekendtgørelse 1994-01-27 nr 72.

användare har också möjlighet att lägga fram förslag inför omröstningen. Nätinnehavaren är skyldig att inför varje omröstning informera användarna om villkor för uppsägning av befintliga avtal med programföretag och särskilda villkor som är knutna till de kanaler som ingår i omröstningen. Avsikten är att informationen skall ge användarna en möjlighet att få en uppfattning om konsekvenser för programfördelning och ekonomi av eventuella ändringar i programsammansättningen. Nätinnehavaren är tvungen att följa användarnas programönskemål endast om han får täckning för de utgifter som följer av programändringen.

DR, TV2, och två service- och informationskanaler är undantagna från användarinflytande. Beroende på kapaciteten i nätet är vissa ytterligare kanaler undantagna. Om nätet rymmer nio eller färre kanaler kan inga kanaler undantas. Rymmer nätet 10-19 kanaler kan två undantas och om det rymmer 20-30 kanaler kan ytterligare två undantas. Om kapaciteten i nätet överstiger 30 kanaler kan dessutom alla kanaler över trettio undantas. T.ex. om nätet rymmer 35 kanaler kan nio kanaler undantas från användarinflytande (2+ 2+ 5).

Nätägaren kan ändra programsammansättningen till följd av krav enligt radio- och TV-lagen eller om ändringen är nödvändig på grund av prishöjningar eller andra förhållanden som ägaren inte har inflytande över.

Om ett kabelnät är uppbyggt som ett grenledningssystem och programmen sänds i mer än ett paket skall användaren kunna avsäga sig program som kostar mer än 25 kr i månaden.

Nederländerna

Inte heller i Nederländerna är kabeloperatörerna helt fria att bestämma innehållet i programpaketen. Enligt gällande lagstiftning måste kommunfullmäktige inrätta ett så kallat programråd för varje kabelnät vilket skall besluta vilka 15 TV-program och 25 radioprogram som skall utgöra det baspaket som kabeloperatören måste vidareända till användarna. Sju av TV-kanalerna är

must carry-kanaler. Kabeloperatören har en lagstadgad skyldighet att ta reda på vilka kanaler som omfattas av beslutet och kan underlåta att följa beslutet endast om det finns tungt vägande skäl för det. Härutöver har kabeloperatören möjlighet att fråga om råd beträffande vilka kanaler utöver de tvingande som bör levereras i nätet. Beträffande dessa kanaler är dock programrådets anvisning inte tvingande. Vanligen sänder operatören betydligt fler kanaler än minimiantalet, i genomsnitt 30 TV-program och 32 radioprogram. Tilläggs paket förekommer inte.

Vid bestämmandet av de program som kabeloperatörerna måste sända skall programrådet beakta de rådande behoven inom det sociala, kulturella och religiösa områdena. Programrådet skall bestå av experter inom de områden som rådet skall ge anvisningar för och skall spegla sammansättningen av abonnenterna vad gäller ålder, kön, etnisk och kulturell bakgrund. Programrådet får inte innehålla personer som sitter i kommunfullmäktige. Om ett kabelnät sträcker sig över flera kommuner får dessa kommuner gemensamt inrätta ett programråd.

Programrådet skall bestå av minst sju och högst femton ledamöter. Den anvisning som programrådet lämnar skall vara klar och välmotiverad samt måste redogöra för hur rådet har beaktat existerande sociala, kulturella och religiösa behov inom kommunen. Ett preliminärt beslut om programinnehåll skall offentliggöras i lokala och regionala media. Efter publiceringen av det preliminära beslutet har användare av kabel-TV och programleverantörer sex veckor på sig att inkomma med synpunkter.

När en kabeloperatör inte följer programrådets anvisning kan den nationella myndigheten (Commissariaat voor de Media) pröva om kabeloperatörens skäl för att underlåta att följa anvisningen är tillräckligt starka. I praxis har operatören tillåtits att ignorera anvisningen endast om det funnits mycket starka skäl såsom att operatörens hela affärsplan skulle komma i fara. Enbart ett högt avgiftskrav från en TV-kanal har inte ansetts vara tillräckligt.

En viktig bakgrund till det nederländska systemet är att näten tidigare ägdes av kommunerna som fortfarande, ofta i kraft av

överlåtelseavtalen, utövar starkt inflytande. Någon stor lokal variation leder systemet inte till. Enligt en undersökning utförd av Commissariaat voor de Media hade 90% av de lokala programråden kommit till samma resultat.

5 EU-arbetet

Europeiska kommissionen lämnade under år 2000 ett förslag till nytt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster bestående av fem direktiv, ett s.k. ramdirektiv samt fyra sektorsdirektiv..

Paketet innehåller förslag till direktiv om:

- ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, KOM (2001) 380 slutlig (ramdirektivet),

- auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, KOM (2001) 372 slutlig (auktorisationsdirektivet),

- tillträde och samtrafik med avseende på elektroniska kommunikationsnät och tillhörande utrustning KOM (2001) 369 slutlig (tillträdesdirektivet),

- samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, KOM (2000) 392 slutlig (USO-direktivet),

- behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom sektorn för elektronisk kommunikation KOM (2000) 385 slutlig (komdataskyddsdirektivet).

Genom rättsakterna inrättas ett harmoniserat regelverk för alla former av elektroniska kommunikationsnät, inklusive Internet, rundradionät och kabel-TV-nät, samt av elektroniska kommunikationstjänster. I det senare begreppet ingår dock inte tillhandahållande av innehåll eller utövande av redaktionellt ansvar över innehåll som överförs med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster. Förslaget från kommissionen syftar således inte till

att reglera det innehåll som förmedlas i dessa nät. Avsikten är att regelverket skall ersätta de direktiv och beslut som idag finns på området. Behandlingen av rättsakterna, som enligt kommissionens förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2002, pågår för närvarande i Europaparlamentet och rådet.

Ramdirektivet fastställer att de nationella tillsynsmyndigheterna ska sträva efter att främja en öppen och konkurrensutsatt marknad när de utövar sina regleringsuppgifter. Tillsynsmyndigheterna ska också bidra till utvecklingen inom den inre marknaden samt att främja den europeiska allmänhetens intresse.

Ramdirektivet anger bl.a. hur samråd ska ske mellan de nationella tillsynsmyndigheterna, kommissionen och berörda parter i syfte att främja ett öppet och harmoniserat regelverk inom EU.

Vad som är särskilt viktigt i ramdirektivet är definitionen av vad som kan betraktas som "betydande marknadsinflytande" för en operatör. Enligt direktivet ska de nationella tillsynsmyndigheterna ha möjlighet att lägga operatörer med betydande inflytande på marknaden vissa skyldigheter.

Tillträdes- och samtrafikdirektivet syftar till att skapa fullständig och effektiv konkurrens inom området för elektroniska kommunikationsnät. Det innehåller bestämmelser om rättigheter och skyldigheter i fråga om tillträde till och samtrafik mellan nät.

På en avreglerad marknad med många operatörer är det viktigt att alla abonnenter kan nå varandra oberoende av vilken operatör de är anslutna till och vilket nät denna operatör anlitar. Samtrafik som innebär en sammankoppling av nät är därför en förutsättning för att telemarknaden ska fungera effektivt.

Utgångspunkten är att avtal om samtrafik ska nås på kommersiell basis. Det finns alltså inte någon allmän skyldighet att bedriva samtrafik, utan endast en skyldighet att förhandla. I vissa fall kan dock tillsynsmyndigheten se till att avtal kommer till stånd samt fastställa vilka villkor som ska gälla.

Att få tillträde till infrastruktur som kontrolleras av vissa operatörer kan vara nödvändigt för tjänsteleverantörer som inte har tillgång till egen infrastruktur. Genom att det finns fler aktörer på marknaden främjas konkurrensen.

I direktivet finns ingen generell skyldighet att bevilja tillträde till nät men operatörer som har betydande marknadsinflytande kan åläggas att lämna tillträde till nät och att samlokalisera. Dessa operatörer kan också åläggas krav på icke-diskriminering och på att priset ska vara kostnadsbaserat.

Den största förändringen genom det nya *auktorisationsdirektivet* är att man tar bort kravet på individuella tillstånd för väldigt många elektroniska tjänster och för tillhandahållande av elektroniska nätverk. Syftet är att förenkla principerna för tillståndsgivning för nät och tjänster genom att i görligaste mån ersätta detaljerade myndighetsprövade individuella tillstånd med allmänna sådana, baserade på generella regler och på registrering.

Av särskilt intresse är i detta sammanhang direktivet om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter, *USO-direktivet*. Direktivet skall samla och modernisera reglerna rörande konsumenters rättigheter i olika avseenden. Det föreslås innehålla en artikel om must carry för företag som sänder rundradio eller television till allmänheten. Artikeln innebär i huvudsak att medlemsstaterna får, om ett betydande antal lyssnare eller tittare använder nätverket som sin primära källa för mottagning av radio- och televisionssändningar, ålägga företag som omfattas av medlemsstatens jurisdiktion must carry-skyldigheter. Sådana skyldigheter får införas endast om det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda allmänna intressemålsättningar. Skyldigheterna skall vara proportionella och skall återkommande revideras.

Komdataskyddsdirektivet syftar till att garantera en likvärdig skyddsnivå för grundläggande rättigheter och friheter, främst skyddet av privatlivet inom sektorn för elektronisk kommunikation.

Till kommunikationsöversynen hör också en förordning om tillträde till accessnät, KOM (2000) 394, och ett beslut om ett regelverk för radiospektrumpolitiken.

Regeringen har den 19 april 2001 bemyndigat statsrådet Mona Sahlin att tillkalla en särskild utredare för att bl.a. se över hur

rättsakterna skall genomföras i svensk lagstiftning. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2002 (Dir. 2001:32).

6 Överväganden och förslag

6.1 Tillgång till nätet för var och en

Min bedömning: Yttrandefrihetsgrundlagen ger inte utrymme för att i lag ålägga nätinnehavaren skyldighet att ge sändningsutrymme åt var och en i kabelnätet.

I det uppdrag som jag har fått ingår frågan om det i vanlig lag bör införas en skyldighet för kabel-TV-företagen att ge sändningsutrymme åt var och en. Problemområdet har i den promemoria som närmare definierar mitt uppdrag beskrivits så att ett kabel-TV-företag inte behöver distribuera en viss TV-kanal även om det finns tekniska möjligheter och såväl de anslutna hushållen som företrädare för TV-kanalen önskar det. Det beskrivs också som att kabel-TV-företaget inte har någon skyldighet att låta annan utnyttja ledigt utrymme i nätet för att erbjuda de anslutna hushållen att abonnera på TV-kanaler eller andra radio-program.

I mitt uppdrag ingår således frågan om kabel-TV-företagen skall förpliktas att låta ett annat kabel-TV-företag utnyttja överskottskapacitet i nätet, dvs. utrymme som nätägaren inte själv utnyttjar för sändningar. Även frågan om ett programföretag skall kunna "tvinga sig in" på nätet skall utredas, med andra ord om det finns behov av en i lag reglerad avtalsplikt för kabel-TV-företagen. Den avgörande frågan är emellertid om YGL ger utrymme för lagstiftning i dessa avseenden.

Vid bedömningen av om det finns möjlighet att i lag ålägga nätinnehavaren de beskrivna skyldigheterna är nätinnehavarens rättsliga ställning av särskilt intresse. Till den frågan hör inne-

börden av etableringsfriheten och därmed också hur och i vilken omfattning nättinnehavaren skyddas av YGL, vad skyddet består av och hur starkt skyddet är. Begreppet "allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning" i 3 kap. 1 § YGL utgör också en utgångspunkt vid bedömningen av om en nättinnehavare kan åläggas en sådan skyldighet. Till bilden hör vidare att Mediegrundlagsutredningen inte har föreslagit någon ändring av YGL i denna del.

När det gäller trådsändningar är det två olika verksamheter som omfattas av skyddet i YGL. Dels är det rätten att etablera kabelnät, dels rätten att bedriva sändningsverksamhet i näten. Beträffande sändningsverksamheten har inte gjorts någon skillnad mellan att bedriva egen programverksamhet och att distribuera andras program. En nättinnehavare som inte bedriver någon programverksamhet utan endast vidareänder andras program har alltså samma skydd mot inskränkningar i sin rätt som den som producerar egna program.

Grundlagen garanterar alltså nättinnehavaren kontrollen över programutbudet och sammansättningen av program i näten endast med undantag för – såvitt nu är av intresse – sändningsplikt av vissa program (must carry). Skyddet måste generellt ses som starkt och inskränkningar i operatörens rätt att själv bestämma programutbudet kan ske endast om det behövs för att tillgodose allmänhetens behov av allsidig upplysning.

Yttrandefrihetsgrundlagen har till ändamål att bl.a. säkra en fri och allsidig upplysning i radioprogram och andra typer av tekniska upptagningar. Friheten att yttra sig kan emellertid inte ses som oberoende av andras möjligheter att ta del av yttranden av olika slag. Det måste i detta sammanhang göras en rimlig avvägning mellan nättinnehavarens frihet å ena sidan och de anslutna hushållens motstående intresse av tillgång till allsidig upplysning å den andra.

I vilken omfattning ger då grundlagen utrymme för att i lag inskränka nättinnehavarens rätt att själv bestämma vem som skall få möjlighet att sända i nätet?

Det kan konstateras att det inför lagrådsbehandlingen i arbetet med YGL lades fram ett förslag som, enligt uttalandena i specialmotiveringen, innefattade en möjlighet att i lag meddela föreskrifter om skyldighet att upplåta sändningsutrymme för var och en. Lagrådet riktade kritik mot avfattningen av undantagsbestämmelsen och menade att en sådan generell fullmakt kunde leda till förfång för yttrandefriheten. Lagrådet föreslog den lydelse som bestämmelsen har idag. Departementschefen anslöt sig till vad Lagrådet anförde i denna del.

Det faktum att Lagrådet ville begränsa lagstiftningsutrymmet och att departementschefen inte gav uttryck för någon annan uppfattning kan, enligt min mening, inte tolkas på annat sätt än att regeringen faktiskt accepterade Lagrådets resonemang och senare också föreslog ett mer begränsat lagstiftningsutrymme än vad som var avsett i lagrådsremissen. Uttalandena leder mig därför inte till någon annan slutsats än att YGL fick en begränsad räckvidd när det gäller möjligheterna att i lag förplikta nätägaren att ge tillgång till nätet åt någon annan.

Vilken omfattning har då lagstiftningsutrymmet? I denna del ville Lagrådet att sändningsskyldigheten endast skulle omfatta rikstäckande program. Departementschefens invändning mot Lagrådets synpunkter begränsade sig till att vidareändningsplikten även skulle omfatta ett lokalt kabelsändarföretag. Håri ligger, menar jag, en väsentlig begränsning som knappast kan innebära att bestämmelsen kan tolkas så nätinnehavaren har en generell skyldighet att bereda var och en tillgång till nätet.

Mediegrundlagsutredningen anförde i detta sammanhang bl.a.:

Enligt Mediegrundlagsutredningens mening är det fullt möjligt att syftet fortfarande var att skyldigheten att ge sändningsutrymme åt även andra sändarföretag än de med rikstäckande ljudradio- och TV-program och de lokala sändarföretagen skulle gälla, liksom möjligheten till lagstiftning som syftar till att ge mottagarkollektivet inflytande över programutbudet. Det kan dock konstateras att detta i så fall inte kommer till klart uttryck i regelns lydelse, men detta gäller i samma mån den lydelse som föreslogs i lagrådsremissen. Kommittén anser vidare att uttrycket allsidig upplysning i must carry-regeln i en mediesituation med ett större antal rikstäckande programföretag även med en restriktiv tolkning av regeln i nuvarande avfattning får anses omfatta mer än endast

program från lokala kabelsändarföretag, Sveriges Television AB och TV4 AB. Kommittén anser sammanfattningsvis att redan gällande regler skulle kunna anses ge tillåtelse till lagregler som motverkar monopolisering av innehållet i nät genom skyldighet att upplåta utrymme för andra innehållsleverantörer och genom skyldighet att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över programvalet.

Kommittén föreslår i det följande några ändringar av bestämmelsen, men låter den nu aktuella föreskriften oförändrad inflyta som punkt ett i förslaget, och anför:

Den första punkten motsvarar då gällande regel och tillåter de gällande skyldigheterna att ge utrymme i näten för program från Sveriges Television AB och TV4 AB och från lokala kabelsändarföretag. Den tillåter också regler om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för ytterligare kabel-TV-bolag och andra som tillhandahåller program ("content providers"), t.ex. programföretag, i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Det sista betyder att saken skall ses i ett informationsperspektiv och inte som en rätt för sändarföretag att få sina program distribuerade. Det är alltså ett allmänt mottagarperspektiv som skall anläggas och inte ett konkurrensperspektiv (SOU 2001:28 s.245f).

Jag finner utredningens argumentation en smula äventyrlig, och onödigt nära lagstiftning genom motiv. Någon ändring i lagtexten föreslås ju inte. Inte ens med det synsätt utredningen ger uttryck för torde emellertid grundlagen ge utrymme för mer än en utvidgad must-carry-reglering. Här bör dock beaktas att det föreslagna USO-direktivet snarast pekar i motsatt riktning.

Mediegrundlagsutredningen föreslog visserligen en ändring som ger utrymme för föreskrifter om hänsyn till konkurrens, men den gäller inte för t.ex. TV-sändningar. I förslaget skulle punkt 2 i en ny 3 kap. 1 § YGL tillåta skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för andra överföringar än sådana som omfattas av denna grundlag i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana tjänster i nätet. Enligt författningskommentaren till förslaget (s. 488) möjliggör punkten tillträde för nät för att öka konkurrensen beträffande teletjänster och skall täcka t.ex. nu gällande samtrafikregler i telelagen och nya regler tvingande tillträde till accessnätet.

Något stöd för att på grund av behovet av ökad konkurrens föreskriva regler om tillträde till kabelnät för TV-programföretag ger den punkten inte. Det skall ju vara fråga om överföringar som inte har skydd av YGL.

I likhet med Mediekoncentrationskommittén har jag svårt att se att "allmänhetens intresse av en allsidig upplysning" kan ges en så extensiv tolkning att det finns utrymme för att i lag ålägga nätinnehavaren en skyldighet att tillåta var och en att använda sig av dennes egendom. I mitt uppdrag ingår inte att föreslå några ändringar i YGL.

Sammanfattningsvis anser jag att varken med den lydelse som yttrandefrihetsgrundlagen har idag, eller med de ändringar Mediagrundlagsutredningen föreslår, ger lagen utrymme för att utvidga sändningsplikten i radio- och TV-lagen till en generell skyldighet för nätinnehavaren att ge sändningsutrymme åt var och en, ens om sändningsutrymmet annars skulle stå outnyttjat.

6.2 Abonnentinflytande

I denna del är det två frågor som skall analyseras och, om behov finns, lämnas förslag till lagändringar. Dels rör det frågan om abonnentkollektivets inflytande över programutbudet i nätet, dels frågan om behovet att reglera abonnemangsvillkoren. Problembeskrivningen i den promemoria som upprättats i Kulturdepartementet innebär i fråga om abonnentinflytande att ett kabel-TV-företag inte behöver ta hänsyn till önskemål från de anslutna hushållen om vilka TV-kanaler som skall distribueras i nätet. Den andra frågan rör abonnemangsvillkoren och problemen beskrivs ligga i dels att kabel-TV-företag inte är skyldiga att ge de anslutna hushållen möjlighet att abonnera på enstaka kanaler, dels att abonnemangsvillkoren kan vara utformade på sådant sätt att ett hushåll måste abonnera på flera kanalpaket för att få tillgång till en viss kanal, s.k. buy through.

I den kabellagstiftning som gällde fram till dess att YGL trädde i kraft den 1 januari 1992 krävdes tillstånd för bedrivande av sändningar i kabelnät. Tillstånden varade i tre år. Till till-

ståndsgivningen och även till förnyandet av tillståndet var knutet ett krav på information och samråd med de boende. Kravet var i lagen formulerat så att sökanden skulle ha berett dem som berördes av sändningarna tillfälle att framföra sina synpunkter på den avsedda verksamheten. I förarbetena uttalades i och för sig inte att samrådet skulle innebära ett verkligt inflytande över programutbudet. Det var Kabelnämnden som hade att avgöra när samrådskravet var uppfyllt. Informationen kunde ske genom en tidningsnotis eller genom en broschyr som delades ut till hushållen. Samrådet ansågs uppfyllt genom ett möte med Hyresgästföreningen. Kabelnämndens uppfattning var att regeln om samråd inte gällde programutbudet (se närmare SOU 1997:68 s. 71).

Frågan om abonnentinflytande har senast behandlats av Mediegrundlagsutredningen vars betänkande lämnades den 29 mars i år (SOU 2001:28). Kommittén anser att orsaken till problemet med mottagarnas bristande inflytande över programutbudet i kabel-TV är bl.a. att kabel-TV-företagen i princip inte ger konsumenterna möjlighet att välja och betala för enstaka kanaler ur det utbud som kabel-TV-företagen själva har bestämmanderätten över. Mottagarna tvingas i stället att ta emot och möjligen också betala för kanaler som de inte vill se. Kommittén ansåg att det föreligger ett samband mellan frågorna om konkurrens och mottagarkretsens inflytande över programutbudet på det sättet att konkurrens beträffande innehåll, dvs. tillgång till innehåll från olika aktörer, kan minska betydelsen av mottagarkretsens möjlighet att påverka programutbudet hos en enskild aktör.

Mediegrundlagsutredningen har behandlat frågan om det krävs en öppning i YGL om man anser att det bör införas lagregler för att motverka monopolisering av innehållet i nät och för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över kanalvalet.

Mediegrundlagsutredningen anser i och för sig att redan gällande regler skulle kunna anses ge tillåtelse till lagregler som motverkar monopolisering av innehållet i nät genom skyldighet att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över kanalvalet. För att klargöra att det är tillåtet med reg-

ler om sådan skyldighet föreslår emellertid kommittén en ny lydelse av 3 kap 1 § andra stycket YGL. Bestämmelsen delas upp i fyra punkter, varav två punkter är nya. I tredje punkten anges att det i lag kan meddelas föreskrifter om "skyldighet för nätt innehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet". Kommittén påpekar att punkten även tillåter regler om ingripande på grund av åsidosättandet av sådan skyldighet.

Det är således med Mediegrundlagsutredningens förslag till ändring i 3 kap. 1 andra stycket § YGL möjligt att lagstifta om en skyldighet för nätt innehavaren att låta abonnenten få inflytande över kanalvalet. Varken bestämmelsens ordalydelse eller de resonemang som utredningen för om lagstiftarens avsikt, ger emellertid enligt min mening stöd för att det skulle finnas utrymme för lagstiftning om sådana skyldigheter utan den av Mediegrundlagsutredningen föreslagna ändringen.

Mediegrundlagsutredningens förslag rymmer dels en möjlighet att ge föreskrifter om t.ex. abonnentundersökningar för att bestämma utbudet i nätet, dels föreskrifter om att den enskilde abonnenten skall kunna fritt välja bland TV-kanalerna. Kommittén har däremot inte tagit ställning om det verkligen behövs föreskrifter i lag. Det återstår därför att analysera om det finns något sådant behov.

Jag tänkte först behandla frågan om abonnentkollektivets möjligheter att påverka programutbudet.

6.2.1 Programutbudet

Min bedömning: Kabel-TV-operatörerna bör inte i lag förpliktas att sända visst, av abonnenterna bestämt utbud. Inte heller bör det införas bestämmelser som förpliktar kabel-TV-företagen att göra abonnentundersökningar.

Alternativt förslag: I radio- och TV-lagen skall införas en bestämmelse som ålägger kabel-TV-operatörerna att vart annat år efterhöra abonnenternas önskemål, såväl när det gäller innehållet i ett grundutbud, som när det gäller vilka kanaler som skall

finnas tillgängliga i nätet. Någon skyldighet att följa abonnenternas önskemål skall inte föreskrivas.

Rent generellt menar jag att det kan finnas behov av att ge abonnentkollektivet ett större inflytande över utbudet i kabel-TV. De enskilda abonnenterna kan säkert känna ett mer eller mindre berättigat missnöje med det utbud kabel-TV-operatörerna erbjuder. Förändringar i utbudet sker oftast utan någon som helst kommunikation vilket naturligen skapar en känsla av maktlöshet hos den enskilde tittaren som ju ofta inte står i något direkt avtalsförhållande med operatören. Kabel-TV-företagen bestämmer i stort ensamma vad som skall sändas i näten och den enskilde nyttjaren har små möjligheter att påverka.

Det kan kanske framstå som främmande att lagstiftaren ingriper i en näringsverksamhet och förpliktar den som driver verksamheten att erbjuda sina kunder en viss vara. Tanken att lagstiftaren skulle förplikta dagligvaruhandeln att undersöka t.ex. vilka tvättmedel som efterfrågas av en majoritet och att handeln skulle tvingas att erbjuda de populäraste tvättmedlen till försäljning verkar t.ex. fjärran. Situationen för tvättmedelskonsumenterna är emellertid en annan genom att de i vart fall i tätbebyggelse fritt kan välja hos vilken dagligvaruhandlare de vill handla sitt tvättmedel. Den valfriheten finns inte i fråga om kabel-TV. Konsumenten har inget annat val än att köpa TV-kanaler av den leverantör som träffat avtal med ägaren av den fastighet där TV-konsumenten bor. Mot bakgrund av det närmast monopolistiska systemet inom kabel-TV-branschen finns det därför skäl att överväga om inte konsumenterna kan ges ett större inflytande över vilka kanaler som skall levereras i kabelnäten.

Programråd

Som framgått i det föregående använder man sig i Nederländerna av s.k. programråd för att tillgodose abonnenternas intressen när det gäller programutbudet i kabel-TV, medan man i Norge valt att mera direkt fråga abonnenterna om deras preferenser, antingen genom opinionsundersökningar eller genom att i

enkäter fråga alla abonnenter direkt. Fördelen med programrådsmodellen är att den ger större utrymme att i abonnenternas intresse ta hänsyn till hela utbudets sammansättning. Modellen möjliggör hänsynstagande till lokala intressen, till att utbudet som helhet får en mångsidig utformning, och ger också större möjligheter att ta med nya, men inte ännu så välkända kanaler. Emellertid bör det beaktas att modeller med programråd växt fram i länder med en strängare offentlig reglering av kabel-TV. I det svenska, mer frihetliga systemet, inbillar jag mig, skulle en modell med programråd framstå som egendomlig. Jag tror att den skulle uppfattas som byråkratisk och kanske rent av som uttryck för storebrorsmentalitet och kultursnobbism. Någon garanti för att ett programråds kanalsammansättning bättre skulle spegla abonnenternas uppfattning än kabel-TV-företagens rent kommersiella överväganden finns det inte. Inte heller finns det, såsom i Danmark och Nederländerna, såvitt jag vet, några tittarorganisationer av någon betydelse som sådana programråd skulle kunna bygga på. I Tyskland bestäms utbudet i kabel-TV-nätet i praktiken av delstatsmyndigheterna. Av liknande skäl finner jag en sådan modell än mindre intressant.

Abbonentundersökningar

För svenska förhållanden framstår den norska modellen med abonnentundersökningar som mer intressant än de offentligt styrda modeller som används i Tyskland och Nederländerna.

Sådana abonnentundersökningar kan göras på en lång rad olika sätt. Vem skall utföra dem? Skall det föreskrivas hur de skall göras? Vilka kanaler skall ingå?

Man skulle i och för sig kunna tänka sig att staten, t.ex. genom Radio- och TV-verket skulle utföra undersökningen, för hela riket eller för varje operatör särskilt. Det skulle emellertid medföra kostnader som staten rimligen måste överföra på operatörerna genom någon form av avgiftssystem. Verket skulle också sannolikt behöva inhämta uppgifter från operatörerna för att

kunna utföra uppgiften. Bättre då att operatörerna sköter uppgiften själva.

Det finns skäl att anta att önskemålen ser olika ut i t.ex. Fittja respektive Husby och i Malmö respektive Stockholm. Därför uppkommer frågan hur man bör avgränsa ett undersökningsområde. Ett sådant område kan utgöras av t.ex. en fastighet, en stadsdel eller ett kabelnät. Avgränsningsfrågan är emellertid inte helt enkel och innehåller en del definitionsproblem. Tekniken skiljer sig t.ex. åt mellan de olika kabel-TV-företagen. Hos ett kabel-TV-företag kan nätet utgöras av samtliga dess anslutna hushåll och hos ett annat företag av abonnenterna i en fastighet. Inte heller är det okomplicerat att definiera stadsdelar eller regioner. Däremot är det relativt enkelt att definiera en fastighet, men ett sådant begränsat undersökningsområde torde innebära avsevärda kostnader för undersökningarna; kostnader som övervältras på konsumenterna. Jag anser därför att den som genomför en undersökning också bör ha rätt att bestämma det geografiska området för undersökningen, eftersom denne sannolikt är bäst skickad att avgöra vad som är lämpligast.

Men skall alla operatörer behöva göra abonnentundersökningar eller bara de allra största kabel-TV-företagen? Många av de mindre kabel-TV-företagen utgörs av sammanfälligheter bestående av boende i t.ex. ett villaområde. Någon skyldighet för sådana operatörer att göra abonnentundersökningar blir knappast aktuell. Det får förutsättas att de beslutsformer som finns för samfälligheter etc. garanterar ett tillräckligt utrymme för boendeinflytande. Endast sådana operatörer som har ett betydande kommersiellt intresse av den bedrivna verksamheten bör kunna åläggas att genomföra abonnentundersökningar. En lämplig avvägning skulle kunna vara att skyldigheten läggs endast på sådana kabel-TV-företag där TV-program sänds vidare till allmänheten och sändningarna når minst 1000 bostäder.

Men vilka skall tillfrågas, och om vad?

Som redan påpekats står en stor del av kabel-TV-tittarna inte i något avtalsförhållande till operatören. Operatören har därför inte heller någon förteckning över de anslutna hushållen. Det

gör det naturligtvis inte omöjligt för operatören att genomföra en undersökning hos samtliga anslutna, men han måste då sannolikt ta hjälp av sin avtalspart, dvs. av fastighetsägaren. Alternativt skulle man kunna tänka sig att endast de som är kabel-TV-abonnenter i egentlig mening, dvs. de som slutit avtal direkt med en operatör, skulle tillfrågas. Det skulle ju kunna påstås att endast de verkligen är intresserade. I verkligheten ser det emellertid inte ut så. Abonnenternas vilja att teckna kontrakt med operatören är till stor del avhängig av dennes paketering, dvs. hur stort grundutbudet är. Hos vissa operatörer, t.ex. Sweden On Line, finns heller inget utrymme för individuella val. Det kan ju också hända att anledningen till att jag inte blivit abonnent är just att utbudet inte stämmer överens med mina önskemål, men att jag gärna vore abonnent om det bara fanns lite bättre kanaler. Skall operatören utföra abonnentundersökningar måste dessa därför omfatta alla till hans nät anslutna hushåll, vare sig de är abonnenter på någon tilläggstjänst eller inte.

En sådan här undersökning skulle kunna avse såväl vilka kanaler den enskilde önskar ha med i ett grundutbud på ett bestämt antal kanaler, och vilka som överhuvudtaget skall finnas med i operatörens utbud. För den senare frågan blir det skäligen meningslöst att låta enkäten omfatta endast de kanaler som redan finns i utbudet. Eftersom den enskilde tittaren i huvudsak får sin kunskap om tillgängliga kanaler genom eget kabel-TV-tittande känner han knappast till några andra. Och har operatören något incitament att ta med i undersökningen andra kanaler än de han redan sänder? Jag tror därför att det är nödvändigt att Radio- och TV-verket föreskriver vilka kanaler som skall ingå i undersökningen.

Men leder ett system med abonnentundersökningar verkligen till större inflytande för abonnenterna, och är det värt priset i form av kostnadsökningar för den enskilde abonnenten?

De enskilda kanalerna tar ibland, men inte alltid, betalt av operatören för rätten att vidareända kanalen. Priset varierar kraftigt och beror på omständigheter som den enskilda kanalens popula-

ritet, om det är en reklam- eller avgiftsfinansierad kanal, samt givetvis nätets räckvidd. Även paketeringen får betydelse.

Abonnentens val påverkas naturligtvis av det pris han eller hon måste betala för tjänsten. Det vore därför önskvärt om priset kunde anges redan i en enkät eller motsvarande undersökningsunderlag. Många gånger är detta dock sannolikt omöjligt. Operatören kanske inte har något avtal om distribution med den aktuella kanalen, den kanske ännu inte finns i hans utbud, eller villkoren för vidareändningen kanske påverkas av omständigheter hänförliga till abonnentens val, t.ex. att de önskar att en kanal som tidigare fanns i ett tilläggsutbud nu skall ingå i ett baspaket.

Om abonnentundersökningarna görs tvingande, dvs. om operatören åläggs att följa resultatet av en genomförd abonnentundersökning, förändras maktförhållandena mellan operatörerna och kanalerna på ett avgörande sätt. De populäraste kanalerna kan då kraftigt höja priset för vidareändningen. Erfarenheter från andra länder, bl.a. Nederländerna, visar att det är just det som sker. Dessa kostnader skulle naturligtvis komma att övervältras på konsumenterna. I Norge har man en bestämmelse som säger att om en kanal träffar avtal med en operatör så har även andra operatörer rätt att vidareända kanalen på samma villkor. Jag har emellertid svårt att tro att en sådan ordning skulle lösa problemet i Sverige, särskilt med tanke på de stora olikheterna mellan operatörerna.

Sammanfattningsvis anser jag att ett system med tvingande abonnentundersökningar skulle medföra sådana kostnadsökningar för konsumenterna att en sådan ordning inte kan anses försvarlig. Härtill kommer att även om det med Mediegrundlagsutredningens förslag skulle komma att bli tillåtet med föreskrifter av detta slag så är det fråga om en inte obetydlig inskränkning i operatörens rättigheter som skall ställas mot en mycket tveksam nytta för hans kunder.

Det innebär inte att det inte skulle kunna föreskrivas om rådgivande abonnentundersökningar. Och risken för alltför kraftiga kostnadsökningar minskar naturligtvis om operatören kan få

dispens hos t.ex. Radio- och TV-verket från att följa undersökningsresultatet under återopande av ohemula krav från berörda TV-kanaler på ersättning för vidareändning.

En ordning med rådgivande abonnentundersökningar kan förstås verka kraftlös, men det behöver inte vara så. Blotta förekomsten av en enkätundersökning skapar förväntningar hos abonnenterna, och bör föranleda att operatörerna förbättrar kommunikationen med sina kunder, både dem de har en direkt relation till, och dem som endast tar del av ett på något sätt bestämt grundutbud. De färdiga undersökningarna bör överlämnas till en statlig myndighet, lämpligen Radio- och TV-verket, som offentliggör resultatet. Det ankommer sedan på operatören att förklara för sin kund varför han ignorerar ett mer eller mindre klart utfall av undersökningen. En sådan undersökning skulle kunna ske årligen, eller hellre vart annat år, och verket skulle kunna bemyndigas att lämna föreskrifter om bl.a. vilka kanaler som skall omfattas av undersökningen, och bestämma om det är tillräckligt med opinionsundersökning eller om hela kundunderlaget måste tillfrågas. Det kan också behöva föreskrivas när undersökningen senast skall vara inlämnad. Verket bör i sådant fall också kunna förelägga operatören vid vite att utföra undersökningen, eller att göra om den om den inte uppfyller rimliga krav på fullständighet eller klarhet.

Ett sådant åläggande kan inte sägas vara synnerligen betungande för operatörerna, men ändå är jag tveksam till att föreslå det.

Som jag redogjort för i det föregående har jag inte funnit stöd för uppfattningen att kunderna i någon större utsträckning efterfrågar andra kanaler än dem som erbjuds. Det enda undantaget förefaller vara SVT24 som f.n. endast sänds digitalt, men där det finns en efterfrågan på analog utsändning, sannolikt beroende på att kunderna fått kännedom om kanalens existens genom att sändningarna från SVT24 ibland återutsänds i SVT1 på sen kvällstid. Det sagda visar på ytterligare ett problem med abonnentundersökningarna, tittarnas okunskap om förekommande kanaler. Även om operatören i en enkät skulle tvingas ta

med även andra kanaler än dem som dittills utsänts i nätet är det inte troligt att dessa kanaler skulle få mycket stöd av abonnenterna vars kunskap om dem ju är begränsad. Undersökningen skulle därför kanske inte ändra så mycket. Dessutom gör ju operatörerna i eget intresse marknadsundersökningar. Det är troligt att de av rent kommersiella skäl faktiskt sänder de populäraste kanalerna om de bara kan träffa avtal om vidaredistribution.

Ändå är det ju så att det ibland uppkommer starka reaktioner hos abonnenterna när en TV-kanal försvinner och en annan kommer till. Detta beror enligt min mening dock mindre på att operatörerna inte erbjuder de kanaler vi vill ha utan på vår, TV-tittarnas, inneboende konservatism. Vi tenderar att se saken som ett avtal om evig distribution av de kanaler som vi hade tillgång till när vi först fick kabel-TV. Det är förändringen som skapar irritationen och känslan av maktlöshet. Någon berövar mig, utan att fråga mig om lov, en TV-kanal som jag vant mig att ha tillgång till. Men detta kan inte åtgärdas genom abonnentundersökningar. Det är knappast mer tillfredsställande om jag blir av med min kanal för att grannarna har röstat bort den än om operatören vill byta av rent företagsekonomiska skäl.

Min slutsats är därför att abonnentundersökningar är till förhållandevis liten nytta för kabel-TV-tittarna. De kostnader för rådgivande undersökningar som skulle uppkomma, och som otvivelaktigt kommer att övervältras på konsumenterna är säkert inte särskilt betydande, men kostnaderna riskerar ändå att bli större än nyttan för konsumenterna. Jag lämnar emellertid ett alternativt förslag för den händelse att det hos konsumenterna finns ett mer levande intresse för nya TV-kanaler än jag har uppfattat. I sådant fall bedömer jag de begränsade olägenheterna för operatörerna som något som dessa rimligen bör tåla.

I det alternativa förslaget införs i 8 kap. radio- och TV-lagen en föreskrift om att kabel-TV-företag som når fler än 1000 hushåll vart annat år skall undersöka abonnenternas önskemål om vilka kanaler dessa önskar få tillgång till, och vilka som skall ingå i operatörens basutbud. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, lämpligen Radio- och TV-verket får utfärda

närmare riktlinjer om hur undersökningen skall gå till. Bl.a. får verket föreskriva vilka TV-kanaler som skall ingå i undersökningen. I 10 kap. införs en bestämmelse som ger möjlighet att förelägga en operatör vid vite att utföra abonnentundersökningen om denne skulle trilskas.

Bestämmelsen om undersökningsplikt skulle kunna ha följande lydelse:

Var och en som äger eller annars förfogar över en anläggning för trådsändning där TV-program sänds vidare till allmänheten och varifrån sändningarna når fler än 1000 bostäder skall minst vartannat år undersöka vilka önskemål de som är anslutna till anläggningen har beträffande utbudet av TV-programtjänster. Undersökningen skall redovisas till Radio- och TV-verket. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om genomförandet av sådana undersökningar.

Bestämmelsen blir lämpligen 8 kap. 6§. Nuvarande 8 kap. 6§ betecknas 8 kap. 7§.

6.2.2 Abonnentvillkoren

Min bedömning: Det bör inte införas bestämmelser som förpliktar kabel-TV-operatörerna att erbjuda programkanaler styckvis, s.k. à la carte.

Mitt förslag: I radio- och TV-lagen införs en bestämmelse som hindrar kabel-TV-operatörerna att tvinga de anslutna hushållen att först abonnera på ett s.k. grundpaket för att få abonnera på andra programpaket som företaget erbjuder.

Alternativt förslag: I radio- och TV-lagen införs en bestämmelse som ålägger kabeloperatörer som når fler än 1000 bostäder att, när han erbjuder abonnemang mot betalning, göra det utan krav på samtidigt abonnemang av en eller flera andra kanaler.

Val à la carte

Som en av olägenheterna med nuvarande ordning anges i den promemoria som närmare beskrivit mitt uppdrag att Kabel-TV-företagen inte är skyldiga att ge de anslutna hushållen möjlighet att abonnera på enstaka TV-kanaler. Låt oss därför fundera något på hur ett lagfäst à la carte-system skulle kunna vara utformat.

Utgångspunkten bör vara ett regelsystem som inte är beroende av vilken teknik som används i kabelnätet. Systemet bör med andra ord vara detsamma oavsett om sändningen i nätet sker analogt eller digitalt, i stjärn- eller kaskadnät. Samtliga kanaler bör erbjudas à la carte, dvs. samtliga kabel-TV-företag skulle tvingas att sälja alla sina kanaler styckevis. Det ser tilltalande ut på papperet, men det finns svårigheter.

Till och börja med har de tekniska lösningarna hos kabel-TV-företagen sina begränsningar. Jag har vid mina sammanträffanden med kabel-TV-företagen erfarit att det i dag finns begränsade tekniska möjligheter för ett à la carte-system. De flesta kabelnäten saknar helt och hållet selekteringsutrustning. Såvitt jag har kunnat överblicka är det endast tre av de fyra större kabel-TV-företagen som har tekniska förutsättningar för någon form av à la carte. Av de mindre kabel-TV-företagen saknar i princip samtliga behövlig selekteringsutrustning. En lagstiftning som tvingar kabel-TV-företagen att sälja kanaler styckevis skulle därför tvinga fram omfattande investeringar för tekniska utbyggnader i näten, kostnader som med stor sannolikhet finansieras genom ökade abonnemangsavgifter.

Det har dessutom från flera företrädare för kabel-TV-företag anförts att en utbyggnad som gör det möjligt att erbjuda abonnenterna kanalerna à la carte i de analoga näten av kostnadsskäl i princip är omöjlig. De framtida investeringarna är i stället planerade för antingen digitalisering av näten eller någon annan form av tekniska plattformar. Många kabeloperatörer skulle vara tvingade att lägga ner verksamheten om de tvingas att utveckla de analoga näten. Detta får då till följd att en mycket stor del av de hushåll som i dag har kabel-TV skulle mista den. Operatörernas slutsats är därför att en tvingande lagstiftning utan undantag

inte är en framkomlig väg. Situationen kan möjligen se annorlunda ut om och när näten är digitaliserade.

En lösning på den problematiken kan vara att det införs en skyldighet för kabel-TV-företagen att erbjuda à la carte i den mån det är tekniskt möjligt. Med andra ord skulle huvudprincipen vara att à la carte skall erbjudas men med en möjlighet för kabel-TV-företaget att ansöka om dispens. En sådan dispens skulle i så fall vara tidsbegränsad och således förnyas t.ex. vart annat år. Nackdelen är att ordningen blir teknikfientlig och att den leder till att kabel-TV-företagen behandlas olika. Frågan är om det är genomförbart att införa selekteringsutrustning i halvstora nät.

En annan komplikation med ett à la carte-baserat system är att kabel-TV-företagets möjlighet att finansiera verksamheten väsentligt försvaras och att bärkraften i företaget till stora delar undanröjs. Vid de samtal som jag har haft med kabel-TV-företagen har framförts att det i vart fall är en nödvändighet för deras överlevnad att de har rätt att sälja ett baspaket innehållande ett antal olika kanaler. Om en kund abonnerar endast på en eller ett par kanaler kommer det inte att finnas förutsättningar för att finansiera administration, tekniskt underhåll m.m. utan det skulle vara en ren förlustaffär för företaget.

Även om kabel-TV-företagen skulle förpliktas att erbjuda kanaler à la carte i viss omfattning är det i och för sig inget som skulle hindra dem att fortsätta att paketera kanaler och erbjuda abonnenterna kanalpaket. Det kan ofta vara ekonomiskt fördelaktigt för kunderna att köpa varor av olika slag i paket i stället för styckevis. Att situationen skulle vara annorlunda beträffande TV-program saknas det skäl att anta. Det finns emellertid risk för att priset för kanalpaketen stiger om det finns skyldighet att även erbjuda kanalerna à la carte. Skälet härför är att kundbasen för paketen kan minska och att programföretagen därför begär mer betalt för rätten att vidareända programmet. Operatören själv har förstås också anledning att överväga prishöjningar om kundbasen minskar.

Sammantaget leder resonemanget till att om man vill införa ett à la carte-system bör det utformas så att kabel-TV-företagen åläggs att erbjuda dem som abonnerar på ett baspaket att abonnera på kanaler styckevis. Kabel-TV-företagen bör i sådant fall emellertid kunna ansöka om dispens, främst under åberopande av tekniska hinder. Sådant dispensansökan handläggs lämpligen av Radio- och TV-verket. Det bör med ett sådant system också finnas möjlighet till reaktioner om kabel-TV-företagen inte följer vad som åligger dem. Om ett kabel-TV-företag inte har ansökt om dispens men inte heller erbjuder abonnenterna att abonnera på program styckevis bör Radio- och TV-verket därför kunna förelägga dem att följa bestämmelsen, dvs. att sälja kanalerna styckevis. Ett sådant föreläggande bör också kunna förenas med vite. Vite får anses vara en lämplig reaktion genom att kabel-TV-företaget därigenom får en möjlighet att vidta rättelse. Om kabel-TV-företaget i fråga efter ett sådant föreläggande ansöker om dispens från skyldigheten och sådan dispens meddelas förfaller syftet med vitet. Ett beslut att inte meddela dispens kan förenas med ett nytt föreläggande, förenat med vite, att iakttä bestämmelsen.

De nya bestämmelserna skulle kunna tas in i 8 kap. radio- och TV-lagen och bestämmelser om föreläggande och vite i 10 kap. samma lag. Jag lämnar för fullständighetens skull ett lagförslag med denna innebörd.

Det bör dock beaktas att kabel-TV-företagen, om de så önskar, kan göra à la carte-erbjudandena så ekonomiskt ofördelaktiga för abonnenterna att dessa ändå väljer de gamla programpaketen. Visserligen skulle staten kunna förbjuda paketerbjudanden helt och hållet, men som jag redan påpekat, skulle detta knappast ligga i abonnenternas intresse. Det bör dock inte få vara dyrare att abonnera på en kanal än på den och några till i paket.

I små nät finns sällan eller aldrig erforderlig selekteringsutrustning. Att införskaffa sådan skulle sannolikt vara förenat med betydande kostnader. Skyldigheten bör därför inte åvila nät som när färre än 1000 hushåll. En ny 8 kap. 6§ skulle då kunna lyda:

Var och en som äger eller annars förfogar över en anläggning för trådsändning där TV-program sänds vidare till allmänheten och varifrån sändningarna når fler än 1000 bostäder skall om han erbjuder abonnemang mot betalning av en eller flera TV-programtjänster, erbjuda abonnemang av vilken som helst av de TV-programtjänster som ingår i hans utbud utan att uppställa krav också på abonnemang av en eller flera andra programtjänster. Det får inte vara dyrare för abonnenten att abonnera på programtjänsten än att abonnera på ett paket med flera programtjänster i vilket programtjänsten ingår.

Must carry-kanalerna, som ju skall erbjudas utan särskild ersättning, behöver kabel-TV-företaget inte erbjuda individuellt. Nuvarande 8 kap. 6 §, som innehåller bemyndigande för Radio- och TV-verket att medge undantag från vissa skyldigheter i 8 kap. skulle betecknas 8 kap. 7 § och kompletteras med bemyndigande för verket att medge undantag också från skyldigheten att erbjuda kanaler individuellt.

Jag tror emellertid inte att ett tvingande à la carte-system är till fördel för kabel-TV-abonnenterna. En nackdel som inte kan underskattas är att ett à la carte-system innebär fördyringar för kabel-TV-företagen, och dessa fördyringar kommer med all sannolikhet att övervältras på abonnenterna. Samtliga kabel-TV-företag har hävdats att programföretagen kräver väsentligt högre ersättning för ett program som säljs à la carte än som säljs i paket. Att så är fallet kan i viss mån bekräftas om man studerar ComHem:s à la carte-priser jämfört med paketpriserna i ComHem:s och andra kabel-TV-företags paketutbud. Inte nog med att programföretagen kan komma att begära högre betalt i de fall kanalen säljs à la carte utan det kan också medföra att priset på kanalen i paket ökar, eftersom risken är att kundunderlaget för paketen minskar om man kan abonnera à la carte. Det är möjligt att en majoritet av abonnenterna är villiga att betala det högre priset för möjligheten att abonnera på enstaka kanaler men det framstår som mindre sannolikt.

En annan risk med en sådan ordning är att det tvingar kabel-TV-företagen att effektivisera utrymmet i nätet. Risken är med

andra ord att kabel-TV-företagen i sitt utbud plockar in sådana kanaler som kan förväntas sälja bäst på bekostnad av smalare kanaler som t.ex. etniska kanaler som har en begränsad kundkrets. Risken är särskilt uttalad i de analoga näten som har ett begränsat utrymme, sällan överstigande ett trettio kanalplatser. Detta kan med andra ord innebära en väsentlig försämring för ett stort antal abonnenter, och leda till att abonnenternas möjligheter att få tillgång till de kanaler de önskar snarare minskar än ökar.

Avsikten med ett i lag föreskrivet à la carte-system är förstås att förbättra konsumenternas ställning gentemot kabel-TV-företagen, men en sådan förbättring tjänar inget syfte om den medför väldiga fördyringar för konsumenterna eller till och med att ett kabel-TV-företag på grund av minskade intäkter inte längre kan fortsätta med sin verksamhet. En lösning på det problemet kan vara att operatören får kräva att kunden för att få abonnera på kanaler à la carte först abonnerar på ett baspaket. Med en sådan lösning blir det dock, för att förhindra kringgående, nödvändigt att reglera hur många kanaler inklusive must carry-kanalerna ett baspaket bör få innehålla. Maximivån bör i så fall lämpligen ligga kring ca 15 kanaler vilket motsvarar ungefär 50 procent av de flesta operatörers utrymme i näten. I annat fall kan kabel-TV-företagen svara med att använda näst intill samtliga kanalplatser för baspaket så att det inte finns någon kanalplats kvar till à la carte-kanaler och höja priset väsentligt för baspaketet. Utan sådana föreskrifter blir det nödvändigt att i stället reglera prisnivån.

Härtill kommer att kabel-TV-företagen står i begrepp att förändra sina plattformar. På några års sikt kommer med stor sannolikhet de flesta kabelnäten att vara digitaliserade medan andra operatörer kanske övergått till att erbjuda en portal till en buket kanalerna via Internet. Jag är övertygad om att det kommer att ske en hel del förändringar på marknaden för kabel-TV inom en relativt snar framtid och frågan är därför om tiden är mogen för en lagändring av nu aktuellt slag. Däremot tror jag att det vore klokt att fastställa vid vilken tidpunkt då de analoga sändning-

arna kommer att upphöra i landet. Det finns skäl att tro att ett beslut om övergång till digitala sändningar skulle medföra att kabel-TV-operatörerna agerar med större bestämdhet i fråga om digitaliseringen av näten.

Paketeringen

Som framgått av avsnitt 3 varierar kabel-TV-företagens strategi avsevärt när det gäller paketeringen av kanalerna. En vanlig ordning är att abonnenten för att överhuvudtaget få möjlighet att abonnera på ett visst paket måste abonnera på ett eller flera andra paket, s.k. buy-through. Om paketen sedan sätts samman på sådant sätt att kanalerna inte i någon förnuftig mening kompletterar varandra, blir paketeringen bara ett sätt att försöka dölja produktens verkliga pris. Särskilt tydligt blir detta i fallet med de etniska kanalerna som sänds i paket. Företagens uppgift att de behöver ha möjlighet att sälja en minsta mängd kanaler i paket för att få täckning för kostnader för bl.a. administration och selekteringsutrustning har jag, såsom jag redogjort för ovan, funnit plausibel. Kombinationerna av paket finner jag emellertid, särskilt mot bakgrund av monopolställningen mot kunden, som i vissa fall stötande. Jag vill därför diskutera om det inte skulle gå att införa ett förbud mot buy-through.

Om vi alltså inte kan kräva att få välja fritt bland alla kanaler borde vi åtminstone kunna få välja vilket av paketen vi vill abonnera på. Den erforderliga kostnadstäckningen får ju företagen lika väl genom försäljning av paket A som paket B.

Det bör alltså stå abonnenten fritt att välja vilket som helst av de olika programpaket som ett kabel-TV-företag erbjuder utan att först abonnera på ett grundpaket. Detta bör även gälla de s.k. filmkanalerna. För att förhindra att man indirekt använder sig av buy through bör det inte heller vara tillåtet att i ett paket bygga på ett annat paket med ytterligare kanaler. Med andra ord bör en kanal inte få förekomma i fler än ett paket. Den begränsningen kan dock inte gälla för must carry kanalerna, som ju kostnadsfritt skall erbjudas samtliga till kabelnätet anslutna bostäder.

Jag kan inte se att det ens i små nät skulle behöva vara tillåtet med buy through-modeller. Regeln bör därför omfatta alla nät med fler än tio anslutna hushåll, det antal som krävs för att must carry-regleringen skall gälla. I praktiken träffar den dock bara större nät. Det är endast de som har erforderlig selekteringsutrustning.

Det är dock inte uteslutet att en lagstiftning som förbjuder buy through kan medföra att priset för de olika programpaketerna påverkas i en för konsumenterna negativ riktning. Det finns anledning att anta att det i förhandlingarna med programleverantören om priset för en kanal som argument för ett lägre pris åberopas att kanalen kommer att ingå i grundutbudet och alltså få en bred kundbas. Det prissänkande argumentet kanske mister en del av sin styrka om kabel-TV-företagen inte längre kan garantera försäljning av ett grundpaket. Å andra sidan torde de kanaler som tidigare ingått i ett grundpaket tillhöra de populära kanalerna och det sannolika är därför att paketet i vilken en sådan kanal ingår även fortsättningsvis kommer att ha en bred kundkrets. Därför borde en sådan reglering trots allt inte att medföra några nämnvärda nackdelar för konsumenten. Om kabel-TV-företagen fortsätter att sälja kanalpaketen i strid med den föreslagna bestämmelsen bör det finnas en möjlighet för myndighetsingripanden. Lämplig form för sådana ingripanden bör vara att det aktuella företaget föreläggs att följa bestämmelsen, dvs. att upphöra att sälja kanalpaketen i kombination. Föreläggandet bör också kunna förenas med vite.

Den nya bestämmelsen tas lämpligen in i 8 kap. i radio- och TV-lagen.

En sådan lagstiftning skulle emellertid i praktiken sannolikt rikta sig mot endast två av våra största operatörer, UPC och Kabelvision. ComHem erbjuder f.n. alla kanaler utom en individuellt, medan SwedenOnline f.n. helt saknar selekteringsutrustning och avser att byta marknad i en digital framtid. Ett alternativ till lagstiftning som framstår som mer tilltalande skulle vara om de berörda företagen åtog sig att, lämpligen i samråd med Konsumentverket, se över sina principer för programpakete-

ringen, i syfte att göra erbjudandena och prispolitiken tydligare gentemot konsumenterna.

6.3 Ikraftträdande

Om det skulle anses att det finns ett behov av lagstiftning om à la carte eller abonnentinflytande bör beaktas att kabel-TV-företagen behöver en anpassningstid till de nya bestämmelserna med hänsyn till att befintliga avtal med programproducenter kan löpa under lång tid, till att nya avtal måste träffas eller gamla måste omförhandlas. Detsamma gäller för bestämmelsen om förbud mot s.k. buy through som jag har föreslagit. Anpassningstiden för en ny lagstiftning kan av de skälen inte sättas alltför kort. I stort sett samtliga kabel-TV-företag som fått tillfälle att komma med synpunkter i denna fråga har anfört att de i vart fall behöver två år för att anpassa verksamheten. Detta innebär att ny lagstiftning i vart fall inte bör träda i kraft före den 1 januari 2003.

7 Avslutande synpunkter

Det kan inte råda någon tvekan om att den enskilde kabel-TV-tittaren har en svag ställning gentemot den operatör som har kontrollen över kabelnätet i tittarens bostad. I denna relation har operatören en närmast monopolliknande ställning. Det kan därför finnas goda skäl att överväga hur den enskilde konsumentens ställning kan förbättras. Samtidigt kan jag inte påstå att det framkommit något starkt stöd för behovet av omedelbar lagstiftning. Som jag tidigare redogjort för har varken de företrädare för konsumentintressena som jag talat med eller kabel-TV-företagen uppgett att det förekommer något starkt tryck på förändringar i utbudet.

TV-tittande är i stor utsträckning en vanesak. Det är bara att jämföra med de reaktioner som förekommer i samband med nedläggning av någon populär TV-serie. Att TV-tittare ibland reagerar med viss styrka när de förlorar en hel TV-kanal är därför förstaeligt. Samtidigt är jag övertygad om att det är just förändringen som skapar reaktionen. Som jag utvecklat i det föregående tror jag inte att abonnentundersökningar, tvingande eller rådgivande, på något avgörande sätt skulle förbättra situationen för kabel-TV-konsumenterna, samtidigt som ett system med lagstadgade abonnentundersökningar otvivelaktigt skulle leda till ökade kostnader för dem. Kabel-TV-företagen driver kommersiell verksamhet och har intresse av att kunna erbjuda de populäraste kanalerna. I många fall torde deras beslut att förändra utbudet bero på resultatet av deras egna marknadsundersökningar.

Att kanalerna ofta inte erbjuds individuellt utan endast i paket är naturligtvis irriterande, men även här är bakgrunden kommersiell. Ett lagfäst tvång att erbjuda kanalerna individuellt skulle utan tvekan leda till kostnadsökningar som jag inte tror ligger i abonnentkollektivets intresse. Här kan anmärkas att möjligheten att abonnera på en enstaka kanal hos ComHem används relativt sällan, även bland dem som investerat i digital mottagningsutrustning. Men i fråga om individuella val inger digitaliseringen ändå visst hopp. Den enda av de stora operatörerna som sänder digitalt, ComHem, erbjuder idag nästan alla kanaler för individuellt val. Endast en TV-kanal vägrar fortfarande att medge individuell distribution. Visserligen skulle det kunna sägas ComHem:s tidigare pris- och paketeringspolitik kan ha gjort beslutet om individuell försäljning lättare än det skulle vara för några av de andra. ComHem:s storlek och position på marknaden gör det dock sannolikt att de andra operatörerna kommer att följa efter om och när de övergår till digital distribution.

Sannolikt ökar också möjligheterna att tillgodose abonnenternas önskemål i ett digitalt nät, helt enkelt på grund av att den digitala tekniken tillåter distribution av fler kanaler. Av kostnadsskäl utnyttjar ComHem idag endast en bråkdel av det möjliga sändningsutrymmet, men bolaget vidareänder ändå närmare dubbelt så många kanaler som sina konkurrenter. Att skapa incitament för kabel-TV-företagen för en snabb övergång till digital distribution är säkert en för abonnenterna angelägnare åtgärd än de metoder för ökat abonnentinflytande som jag diskuterat i denna PM.

Men även i en mer eller mindre digital framtid kan det finnas skäl att stärka kabel-TV-konsumenternas ställning. Enligt min mening är den säkraste metoden för ett ökat inflytande för konsumenterna att näten öppnas för konkurrens och att konsumenten därigenom står helt fri att välja vilket som helst av kabel-TV-företagen. Idag träffas avtal om anslutning till ett kabel-TV-nät mellan ett kabel-TV-företag och fastighetsägaren och inte mellan kabel-TV-företag och konsumenten, vilket helst borde vara fallet. För konsumenten begränsas nu friheten till att

antingen abonnera på program från det aktuella kabel-TV-företaget eller att låta bli. Det gällande systemet på kabel-TV-området kan jämföras med ett system som skulle innebära att fastighetsägaren har beslutanderätten över vilken morgontidning som får delas ut i fastigheten. Frågan om en avreglering av trafiken i kabelnäten ingår emellertid inte i mitt uppdrag. Jag begränsar mig därför till att endast konstatera att en ordning med samtrafikskyldighet liknande den på telemarknaden sannolikt vore det allra bästa för konsumenten och att den frågan borde utredas närmare. Om alltså ägandet av näten och försäljningen av kabel-TV-tjänster handhades av skilda subjekt så att kabel-TV-företagen konkurrerade med sina priser och sin paketering skulle en i verklig mening fri avtalsfrihet mellan konsumenten och programdistributören råda. Först då når man de mål mitt uppdrag syftar till. Härvid bör dock beaktas att den ändring i YGL som Mediegrundlagsutredningen föreslår i 3 kap. 1 § andra stycket andra punkten inte täcker skyldighet till samtrafik i fråga om sändningar som åtnjuter skydd enligt YGL.

8 Författningskommentarer

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

8 kap. 6 §

Förslaget innebär att kabel-TV-företagen visserligen får kräva att abonnenten först abonnerar på ett av deras kanalpaket för att få tillgång till övriga erbjudanden. Det är dock abonnenten som får välja vilket av de paket som operatören erbjuder som skall utgöra inkörsport till det samlade utbudet. Några ytterligare krav på abonnemang får operatören inte ställa upp. Han kan alltså inte kräva att abonnenten för att få abonnera på en enskild kanal eller ett paket av kanaler dessutom abonnerar på ytterligare ett kanalpaket eller ens ytterligare en enskild kanal, t.ex. en filmkanal. Inte heller kan han kräva att kunden först abonnerar på en viss bestämd enskild kanal. Bestämmelsen uppställer dock inget krav på att erbjuda någon kanal enskilt. Om kabel-TV-företaget så önskar kan det fortfarande erbjuda alla sina kanaler genom paket av olika slag.

För att bestämmelsen inte skall kunna kringgås begränsas möjligheten att låta en kanal ingå i fler än ett paket. Om inte denna begränsning finns öppnas en möjlighet för kabel-TV-företagen att erbjuda kanalpaket som i praktiken endast är en påbyggnad av annat kanalpaket med färre antal kanaler. Begränsningen gäller dock endast i den utsträckning som kabel-TV-företaget betingar sig särskild ersättning för kanalen. Skyldigheten att distribuera must carry-kanalerna kvarstår givetvis.

Med uttrycket "nätinnehavare som avses i 8 kap. 1 § första stycket" avses helt enkelt en operatör som når fler än tio hushåll. Uttrycket har valts för att undvika upprepning av den långa definition av nätinnehavare som används i 8 kap. radio- och TV-lagen. Paragrafen blir lång nog ändå.

Att jag valt uttrycket "abonnet" för att beteckna den ena avtalsparten betyder förstås inte att han redan måste vara avtalspart till kabel-TV-företaget. Uttrycket täcker även en potentiell abonnent som är ansluten till kabel-TV-företagets nät.

I radio- och TV-lagen har man försökt undvika begreppet "kanal", som ju täcker både en programtjänst och en kanalplats. I lagtextförslaget används därför uttrycket TV-programtjänst, vilket också avslöjar att ljudradioprogram kan kabel-TV-företagen, liksom hittills, paketera bäst de vill.

10 kap. 9 §

Om ett kabel-TV-företag inte iakttar bestämmelserna i 8 kap. 6 § skall Radio- och TV-verket kunna agera mot företaget genom att förelägga företaget att följa bestämmelserna. Ett sådant föreläggande kan bero endera på att kabel-TV-företaget inte tillåter abonnenterna att abonnera på programpaketerna à la carte, eller på att kabel-TV-företaget låter en programtjänst ingå i flera paket. Föreskriften täcker båda dessa omständigheter. Ett föreläggande skall kunna förenas med vite.

Övergångsbestämmelser

Någon övergångsbestämmelse behövs inte. Bestämmelserna träffar inte redan ingångna avtal.

9 Kostnader

Några kostnader av någon betydelse uppkommer inte för staten vare sig om kabel-TV-företagen åläggs att sälja kanaler à la carte, åläggs att göra abonnentundersökningar eller om de förbjuds att använda sig av kombinationserbudanden av typen buy through. Som framgått i det föregående uppkommer i vissa av de modeller som jag diskuterat kostnadsökningar för kabel-TV-operatörerna som dessa naturligtvis i görligaste mån övervältrar på konsumenterna. Skulle man välja den modell med rådgivande abonnentundersökningar som jag skissat på som ett alternativ i avsnitt 6.2 uppkommer dock vissa kostnader för administration, informationsinhämtande och tryckning av inlämnade rapporter hos Radio- och TV-verket. Dessa är dock inte större än att jag bedömer att verket kan klara dem inom ramen för tillgängliga resurser. Beroende på ambitionsnivån, lagstiftningens såväl som verkets, kan naturligtvis kostnader för att göra kabel-TV-tittarna medvetna om förändringarna i systemet tillkomma.