



Kommittédirektiv

Långsiktiga villkor för ett hållbart och oberoende public service

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2023

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska föreslå hur public service-uppdraget ska regleras från och med 2026 och föreslå vad som ska ingå i uppdraget under tillståndspanoden 2026–2033. Förslagen ska syfta till att skapa goda förutsättningar för public service-verksamheten och upprätthålla och värna dess oberoende.

Kommittén ska bl.a.

- föreslå en ändamålsenlig reglering av public service-uppdraget,
- föreslå hur innehållsuppdraget för public service ska utformas under nästa tillståndspanod, med fokus på folkbildning och journalistik för hela landet,
- analysera public service-företagens påverkan på mediemarknaden och vid behov lämna förslag på hur samverkan med kommersiella aktörer kan utvecklas, i syfte att förbättra förutsättningarna för kvalitativ regional och lokal nyhets- och samhällsjournalistik,
- analysera redovisningen och uppföljningen av public service och vid behov lämna förslag på hur den kan utvecklas och göras mer transparent, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2024.

Uppdraget att föreslå hur public service ska regleras och vad som ska ingå i uppdraget

Övergripande utgångspunkter för kommitténs arbete

Public service (radio och tv i allmänhetens tjänst) bedrivs av Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Riksdagen beslutade i oktober 2019 om villkor och riktlinjer för SR, SVT och UR under tillståndsperioden den 1 januari 2020 t.o.m. den 31 december 2025 (prop. 2018/19:136, bet. 2019/20:KrU2, rskr. 2019/20:20). Den 5 december 2019 beslutade regeringen om sändningstillstånd och medelsvillkor för public service-företagen (Ku2019/02006–02011/MD). Regeringen har även genom särskilda beslut ställt krav på SVT och UR när det gäller tillgänglighet till tv-sändningar och beställ-tv för personer med funktionsnedsättning (Ku2022/01803 och Ku2022/01804).

Målen för mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan (prop. 2014/15:1 utg. omr. 17, bet. 2014/15:KrU6, rskr. 2014/15:96). Mediepolitiken syftar till att skapa goda förutsättningar för en mångfald av självständiga medieaktörer som bidrar till att stärka en fri åsiktsbildning, ett fritt utbyte av idéer liksom en aktiv granskning av samhällets makthavare.

I Sverige har det under lång tid funnits en bred politisk enighet om att en välfungerande mediemarknad bygger på en kombination av ansvarstagande kommersiella medier och ett starkt och oberoende public service med högt förtroende hos allmänheten. Att public service-företagen kan upprätthålla integritet och redaktionellt oberoende så att verksamheten kan bedrivas självständigt i förhållande till ekonomiska och politiska intressen i samhället har återkommande betonats som en grundläggande förutsättning för public service.

Utvecklingen på medieområdet skapar nya förutsättningar för alla medieaktörer, även public service. Det handlar både om innehållsleverantörernas möjligheter att nå ut till publiken och allmänhetens krav och förväntningar på tillgång till medieinnehåll. I ett ständigt föränderligt medielandskap behöver public service-verksamheten utvecklas för att även fortsättningsvis kunna vara en del av den demokratiska infrastrukturen och

ha ett högt förtroende hos allmänheten. En viktig förutsättning för att public service ska kunna utvecklas för att möta framtidens behov är ett långsiktigt stabilt och legitimt finansieringssystem. Public service-avgiften, som hålls åtskild från övriga medel i statens budget, är tillsammans med riksdagens beslut om medelstillelning för hela tillståndsperioden bärande delar av finansieringssystemet. Det värnar oberoendet för public service och ska vidmakthållas.

Public service-företagen är verksamma på konkurrensutsatta marknader. Verksamhetens legitimitet bygger på att den kan tillgodose demokratiska, sociala och kulturella behov i samhället, samtidigt som mångfalden på mediemarknaden kan upprätthållas. Kärnan i public service-uppdraget bör därför inriktas på de samhällsbehov som marknadsaktörerna inte kan tillgodose. Den förra public service-kommittén uttalade att public service har ett särskilt ansvar för innehåll som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet och att verksamheten bör koncentreras till företagens kärnkompetenser, som är att tillhandahålla ljud respektive rörlig bild (SOU 2018:50 s. 14). Det står dock inte i motsättning till ett brett innehållsuppdrag (prop. 2018/19:136 s. 58).

Regeringen har uttalat att public service-uppdraget på längre sikt och så långt det är möjligt bör regleras samlat. Ambitionen bör vara att åstadkomma en mer teknikneutral, mer enhetlig och mer ändamålsenlig reglering av public service (prop. 2018/19:136 s. 22). Den 1 januari 2023 ändrades yttrandefrihetsgrundlagen så att det är möjligt att ställa upp villkor för och granska public service-företagens programverksamhet på internet (prop. 2021/22:59, bet. 2021/22:KU14, rskr. 2021/22:283, bet. 2022/23:KU6, rskr. 2022/23:10). Sändningstillståndens längd framgår sedan 2019 av radio- och tv-lagen (2010:696) och är åtta år. Den 1 januari 2026 inleds en ny tillståndsperiod som löper till och med den 31 december 2033.

Kommittén ska därför

- i sitt arbete med att föreslå hur public service-uppdraget ska regleras och vad som ska ingå i uppdraget ha som utgångspunkt att förslagen ska stärka public service-verksamhetens legitimitet och höga förtroende och ta hänsyn till behovet av en välfungerande mediemarknad, med både ett starkt och oberoende public service och livskraftiga kommersiella medier, och

- föreslå de nya författningar eller författningsändringar som förslagen kräver, men inte förslag till ändringar i någon grundlag.

Public service-företagens unika roll och betydelse för samhället och publiken

Public service-företagens verksamhet är en del av mångfalden och konkurrensen på mediemarknaden och påverkas liksom övriga medier av teknikutvecklingen och allmänhetens förändrade medievanor. En beskrivning av public service-företagens unika roll och betydelse för samhället och publiken, men även hur företagen påverkar mångfalden och konkurrensen på mediemarknaden, utgör en viktig grund för hur uppdraget ska se ut under nästa tillståndsperiod.

Public services roll som tillhandahållare av saklig och opartisk nyhetsrapportering är viktig när samhället utsätts för kriser och oförutsedda händelser samt för samhällets förmåga att hantera till exempel otillbörlig informationspåverkan. Det nya säkerhetspolitiska läget efter Rysslands invasion av Ukraina innebär att tillgången till information via public service ökar i betydelse. I detta sammanhang är public service-företagens och andra aktörers arbete med att stärka människors medie- och informationskunnighet central. Medieutvecklingen och dess konsekvenser för företagen på mediemarknaden, för allmänheten och för medieanvändningen finns beskrivna av flera oberoende aktörer, bl.a. Centrum för nordisk medieforskning vid Göteborgs universitet (Nordicom), genom analyser, utredningar och rapporter.

Kommittén ska därför

- med utgångspunkt i befintliga analyser, utredningar och rapporter beskriva public service-företagens unika roll på mediemarknaden och deras betydelse för samhället och publiken,
- beskriva hur public service-verksamheten påverkar mångfalden och konkurrensen på mediemarknaden, liksom hur den påverkas av teknikutvecklingen och allmänhetens förändrade medievanor, och
- analysera vilka lärdomar som kan dras av betydelsen av public service i ljuset av det nya säkerhetspolitiska läget i Europa och beskriva vad det betyder för verksamheten framåt.

En ändamålsenlig reglering av public service-uppdraget

En lag om public service

Public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst bestäms i dag i huvudsak genom villkor i företagens sändningstillstånd för marknätet. Sändningstillstånden får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som public service-företagen har godtagit. Att villkoren ska godtas av företagen har ansetts vara ett viktigt skydd för programverksamhetens självständighet (prop. 2018/19:136 s. 90). Riktlinjer för public service-företagens verksamhet finns även i villkoren för medelstillelningen. Medelsvillkoren innehåller krav på hur medlen får disponeras, organisationen ska utformas, verksamheten bedrivs och hur redovisning och revision ska genomföras. Medelsvillkoren får inte innehålla några programrelaterade villkor. Utöver sändningstillstånd och medelsvillkor fattar regeringen beslut om krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Sedan den 1 januari 2023 är det möjligt att ställa upp innehållsvillkor för public service-företagens verksamhet oavsett hur utbudet tillhandahålls. I lagrådsremissen Innehållsvillkor för public service på internet lämnas förslag på ändringar i radio- och tv-lagen som gör det möjligt att ställa upp villkor för public service-företagens sändningar och tillhandahållanden av radio- och tv-program på internet under resterande del av tillståndsperioden, dvs. fram till och med 2025. Villkoren föreslås få avse opartiskhet och saklighet, genmälen, beriktiganden samt reklam, andra annonser, sponsring och produktplacering.

Utredningen om innehållsvillkor på internet för public service (dir. 2021:19) analyserade frågan om hur en övergång till ett mer teknikneutralt public service-uppdrag kan ske från och med nästa tillståndsperiod. Utredningen kom fram till att en lag om public service i kombination med ett eller flera styrdokument är en lämplig form för en ändamålsenlig reglering på längre sikt (SOU 2022:5 s. 112–121).

En lag om public service bör vara en central del av en ny mer teknikneutral reglering av public service-uppdraget. En sådan lag skulle bl.a. kunna innehålla delar av den reglering av uppdraget som i dag finns i public service-företagens sändningstillstånd och medelsvillkor. Lagen kan behöva kombineras med ett eller flera styrdokument, t.ex. sändningstillstånd som beslutas av regeringen, bl.a. för att göra det möjligt att ställa villkor på olika

detaljnivå och med hänsyn till att programrelaterade villkor ska godkännas av public service-företagen.

Den framtida regleringen bör präglas av långsiktighet och stabilitet. Även EU:s statsstödsregler med krav på att public service-uppdraget är tydligt definierat och avgränsat är av betydelse i detta sammanhang.

Kommittén ska därför

- föreslå en lag om public service och andra författningsändringar som behövs som bidrar till kontinuitet och tydlighet när det gäller grunderna för uppdraget och som värnar public service-verksamhetens oberoende och integritet, och
- föreslå vilka styrdokument utöver författningar som behövs för en fullständig och så långt möjligt teknikneutral reglering av public service-uppdraget.

Beredskaps- och säkerhetsfrågor

SR och SVT ingår i det svenska totalförsvaret och företagens verksamhet ska kunna fortsätta bedrivas under svåra påfrestningar på samhället och under krig. Inför nuvarande tillståndsperiod tydliggjordes att företagens beredskapsarbete ska genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn som omfattar både fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Det framhölls att regeringens möjlighet att vid skärpt beredskap förordna om samma omställning som vid högsta beredskap enbart ska utnyttjas om regeringen ser särskilda behov av detta. Därutöver betonades att SR och SVT så långt möjligt ska kunna behålla de fredstida strukturerna, även vid höjd beredskap (prop. 2018/19:136 s. 97 och 103).

I promemorian Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet (Ds 2022:1) föreslås en mer sammanhållen författningsreglering av hela VMA-systemet som ska vara tillämplig på varningar i fred och krig. I promemorian görs bland annat bedömningen att public service-företagens skyldighet att sända viktiga meddelanden till allmänheten bör ses över och förtydligas inför kommande tillståndsperiod (Ds 2022:1 s. 217–220).

Skyldigheterna för public service-företagen i fråga om beredskaps- och säkerhetsfrågor framgår i dag i villkor i sändningstillstånden.

Kommittén ska därför

- analysera och lämna förslag till hur public service-företagens skyldigheter avseende beredskap och säkerhet ska framgå av den nya regleringen.

Granskningen av programverksamheten

Granskningsnämnden för radio och tv övervakar genom granskning i efterhand om program som sänts eller tillhandahållits i radio eller tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna. Nämnden har också tillsyn över de krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som ställs på public service-företagen.

Sedan den 1 januari 2023 finns en möjlighet enligt yttrandefrihetsgrundlagen att i lag meddela föreskrifter om granskning av allt public service-innehåll, oavsett hur det tillhandahålls (prop. 2021/22:59 s. 59–61). Det är grundläggande för allmänhetens förtroende för public service och för verksamhetens legitimitet att enskilda som upplever att företagen brister i sitt uppdrag också kan få saken prövad, bland annat om villkoren om saklighet och opartiskhet inte följs. Mot denna bakgrund är det angeläget att granskningsnämnden i lag ges utökade möjligheter att granska innehållet och meddela sanktioner om nämnden kommer fram till att public service inte följer de villkor som ställts upp för verksamheten.

I 7 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen återfinns ramarna för granskningsnämndens granskning av innehåll i program och de sanktionsmöjligheter nämnden har om villkor som gäller för programmen inte följs. Den närmare regleringen av granskningsnämndens granskning och sanktionsmöjligheter finns i radio- och tv-lagen. Nuvarande sanktioner är i stora delar utformade efter att programrelaterade villkor i radio- och tv-sändningar i marknätet brutits. Den framtida regleringen av public service-uppdraget, med en public service-lag och styrdokument, har betydelse för regleringen av granskningen av innehållsvillkor och sanktioner när villkoren inte följs. Det gäller t.ex. bestämmelsen om offentliggörande av granskningsnämndens beslut. Ett sådant offentliggörande ska enligt förarbetena till radio- och tv-lagen göras på lämpligt sätt, dvs. så att dess spridning står i rimlig proportion till det fällda programmets spridning och ha en geografisk anknytning till det kränkta subjektet (prop. 1992/93:75 s. 30

och 55 samt prop. 1995/96:160 s. 142 och 191). När program kan finnas tillgängliga på public service-företagens webbplatser under lång tid uppstår delvis nya förutsättningar och frågeställningar kring hur ett offentliggörande ska gå till.

Kommittén ska därför

- inom de ramar som yttrandefrihetsgrundlagen ställer upp, och i syfte att programrelaterade villkor följs, lämna förslag på ökade möjligheter till granskning och sanktioner för granskningsnämnden, så att granskningen och sanktionerna kan omfatta hela public service-verksamheten.

Public service-uppdraget under nästa tillståndsperiod

Hur public services innehållsuppdrag ska utformas

Public service-företagens innehållsuppdrag formuleras i huvudsak genom villkor i sändningstillstånden. Nu gällande tillstånd innehåller bl.a. villkor om att

- erbjuda ett mångsidigt programutbud som speglar befolkningen i hela landet och som helhet präglas av folkbildningsambitioner
- bedriva nyhetsverksamheten så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck
- erbjuda ett mångsidigt kulturutbud som fördjupas, utvecklas och vidgas under tillståndsperioden
- erbjuda ett varierat utbud av program för och med barn och unga
- beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning
- öka programutbudet på de nationella minoritetsspråken, dvs. finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska
- utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt och inte sända reklam.

Innehållsuppdraget har i huvudsak varit oförändrat under de senaste tillståndsperioderna. Inför nuvarande tillståndsperiod 2020–2025 bedömde regeringen att programföretagens breda innehållsuppdrag och andra innehållsvillkor i huvudsak borde gälla under tillståndsperioden (prop. 2018/19:136 s. 57). Riksdagen instämde i denna bedömning (bet. 2019/20:KrU2, rskr. 2019/20:20). I ett delvis nytt medielandskap behöver public service-verksamheten utvecklas, som en del av den demokratiska infrastrukturen. Det gäller särskilt eftersom det efter ändringarna i yttrandefrihetsgrundlagen den 1 januari 2023 finns möjlighet att ställa upp

innehållsvillkor för all public service-verksamhet oavsett hur utbudet tillhandahålls.

En viktig faktor för en levande mediemarknad är att public services innehållsmässiga tyngdpunkt ligger där det råder brist på kommersiella alternativ. Bredare produktion, som underhållning och större sportevenemang, kan som regel levereras av kommersiella aktörer. Det kan dock finnas skäl att vissa sådana produktioner alltjämt tillhandahålls av public service. Ett mångsidigt utbud är viktigt för att public service ska vara en angelägenhet för hela befolkningen.

Public service-företagen har ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället. Språkvårdsfrågor ska beaktas i verksamheten och ett varierat utbud på det svenska språket ska tillhandahållas. Företagen har också ett ansvar att tillhandahålla ett utbud på såväl de nationella minoritetsspråken som teckenspråk och ha en kontinuerlig dialog om utbudet med de grupper som talar minoritetsspråk och teckenspråk. Omfattningen av utbudet på minoritetsspråken och hur utbudet ska tillgängliggöras är viktiga delar av de krav som ställs på programföretagen.

En del av public service-uppdraget är speglingsuppdraget. Uppdraget har varit formulerat på olika sätt, men en komponent har alltid varit att spegla förhållanden i hela landet. Från och med tillståndsperioden 2014–2019 innebär speglingsuppdraget att programutbudet också ska spegla den variation som finns i befolkningen. Samtidigt med den förändringen infördes även krav på att programverksamheten ska bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv (prop. 2012/13:164 s. 37–39). Då speglingsuppdraget kommit att växa finns anledning för kommittén att närmare analysera hur public service-företagen förhållit sig till det, samt vad detta inneburit för programverksamheten. Om speglingsuppdraget ska vara fortsatt relevant bör det ses över i sin helhet.

Det är viktigt att public service även i framtiden kan leverera en högkvalitativ, mångsidig och opartisk nyhets- och samhällsjournalistik i hela landet. Tillgången till saklig och oberoende nyhetsrapportering och information är av särskild vikt när samhället utsätts för kriser och oförutsedda händelser samt för samhällets förmåga att hantera till exempel otillbörlig informationspåverkan, och även i detta arbete har public service en betydande roll. Liksom för mediemarknaden som helhet är en

kombination av en oberoende public service-verksamhet och en mångfald av kvalitativa kommersiella nyhetsmedier grunden för en välfungerande mediemångfald och välinformerade medborgare. Under nuvarande tillståndsperiod ställs krav på SR och SVT att i sin nyhetsverksamhet ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar, i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad. Vidare har regeringen bedömt att SR och SVT bör bedriva sin nyhetsverksamhet med fokus på ljud respektive rörlig bild och med en medvetenhet om hur text används och av vilket skäl (prop. 2018/19:136 s. 70–73).

Kommittén ska därför

- med utgångspunkt i beskrivningen av public service-företagens roll och betydelse för mångfalden och konkurrensen på mediemarknaden föreslå hur innehållsuppdraget ska utformas för nästa tillståndsperiod med fokus på folkbildning och journalistik för hela landet,
- analysera om speglingsuppdraget är ändamålsenligt utformat och vid behov föreslå förändringar,
- lämna förslag på hur uppdraget rörande svenska språket, de nationella minoritetsspråken och teckenspråket kan stärkas i syfte att uppnå hög kvalitet i utbudet, och
- analysera och vid behov lämna förslag på hur nyhetsuppdraget ska förtydligas när det gäller möjligheten att tillhandahålla text vid sidan av ljud och rörlig bild, i syfte att främja tillgången till nyhets- och samhällsjournalistik i hela landet.

Samverkan för att stärka nyhets- och samhällsjournalistik i hela landet

En kombination av ett starkt och oberoende public service och en mångfald av kvalitativa nyhetsmedier är grunden för en väl fungerande svensk mediemarknad. Public service-företagen har genom sin unika roll på mediemarknaden möjlighet att påverka marknadens utformning och kan därför bidra till en fortsatt ökning av mångfalden av kvalitativ journalistik i hela landet.

Kommittén ska därför

- analysera hur samverkan mellan public service och kvalitativa nyhetsmedier fungerar i praktiken och hur hänsyn tas till andra aktörers

konkurrensförutsättningar, liksom hur system för samverkan fungerar i andra länder, och

- analysera och vid behov lämna förslag på hur samverkan mellan public service och kommersiella kvalitativa nyhetsmedier kan utvecklas, i syfte att stärka regional och lokala kvalitativ nyhets- och samhällsjournalistik.

Samverkan för att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet

Av sändningstillstånden för SR, SVT och UR framgår att utläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program, vid sidan om en betydande egenproduktion, ska bidra till en mångfald i företagens programverksamhet. Sedan 2020 ska public service-företagen, enligt medelsvillkoren, även bidra till att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet. Att public service-företagen ska ha ett sådant ansvar motiverades bland annat av att de med sina långsiktiga och stabila finansieringsförutsättningar är viktiga aktörer på den svenska produktionsmarknaden och att deras inköp och beställningar är av avgörande betydelse för ett stort antal produktionsbolag (prop. 2018/19:136 s. 59–61). Det framhölls vidare att det ligger i publikens intresse att det finns en livskraftig produktionsmarknad som över tid kan leverera högkvalitativt och relevant innehåll.

Marknaden för produktion av radio- och tv-program samt film är under ständig utveckling. Särskilt produktionen av radioprogram har utvecklats mycket under senare år i och med att utbudet på och efterfrågan av poddradio ökat. SVT är sedan länge en central aktör som beställare och producent av svensk film och dramaserier. Sedan filmavtalet upphörde 2016 definierar SVT formerna för sina satsningar på svensk filmproduktion som en del av kulturuppdraget. För att skapa finansiell förutsebarhet och transparens ska SVT återkommande i förväg redogöra för sina satsningar och årligen redovisa sin verksamhet (prop. 2018/19:136 s. 63–65).

Kommittén ska därför

- analysera public service-företagens roll på och ansvar för den svenska produktionsmarknaden för radio, tv och film, och
- mot bakgrund av utvecklingen på mediemarknaden bedöma om förtydliganden eller justeringar behöver göras i detta uppdrag och i så fall lämna sådana förslag.

Sponsring

Reklam och produktplacering får inte förekomma i public service-företagens sändningar, medan sponsring är tillåtet med vissa begränsningar. För SVT gäller bl.a. att sponsring får förekomma i samband med högst 20 evenemang per år. Begränsningen infördes inför tillståndsperioden 2010–2013.

Möjligheten till sponsring utgör ett undantag från en i övrigt icke-kommersiell verksamhet som ska präglas av självständighet och integritet. Anledningen till undantaget är bl.a. att det ansetts vara nödvändigt med sponsring för att SVT ska kunna sända större sportevenemang och bibehålla mångfalden i sportutbudet. Inför nuvarande tillståndsperiod uttalade regeringen att möjligheten till sponsring är ett undantag som bör utnyttjas restriktivt (prop. 2018/19:136 s. 111).

Kommittén ska därför

- mot bakgrund av utvecklingen på mediemarknaden, analysera om begränsningarna för sponsring är ändamålsenligt utformade och vid behov föreslå förändringar.

Public service-företagens sidoverksamheter

Utöver kärnverksamhet och kompletterande verksamhet får public service-företagen bedriva sidoverksamhet. Begreppet definieras inte närmare i medelsvillkoren. Där anges dock att sidoverksamheterna inte ska ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för public service. Det anges också att sidoverksamheterna ska bära sina egna kostnader och bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Utvecklingen på medieområdet har varit snabb och nya tjänster och koncept utvecklas ständigt. Någon översyn av sidoverksamheterna har inte gjorts på länge. Inför nuvarande tillståndsperiod 2020–2025 bedömde regeringen att det inte fanns skäl att ändra regleringen av sidoverksamheten, men avsåg att följa frågan (prop. 2018/19:136 s. 29 och 30).

Kommittén ska därför

- kartlägga de sidoverksamheter som public service-företagen bedriver, analysera de villkor som gäller för dessa, och vid behov föreslå ändringar i villkoren.

Förhandsprövning av nya tjänster

Systemet med förhandsprövning av nya tjänster som public service-företagen vill lansera ändrades inför nuvarande tillståndsperiod. Efter ändringarna i systemet kan även andra än public service-företagen själva anmäla nya tjänster för förhandsprövning. De tjänster som kan prövas är tjänster inom ramen för public service-företagens kompletterande verksamhet (prop. 2018/19:136, bet. 2019/20:KrU2, rskr. 2019/20:20). I samband med att systemet ändrades framhöll riksdagen att det finns skäl för regeringen att följa både tillämpning och utveckling av systemet (bet. 2019/20:KrU2 s. 19–20 och 2019/20:KU2y). Ingen tjänst har prövats inom systemet, varken sedan det infördes 2010 eller sedan ändringarna i systemet gjordes.

Kommittén ska därför

- analysera varför systemet för förhandsprövning av nya tjänster inte använts och vid behov föreslå förändringar av systemet.

En transparent redovisning och uppföljning av verksamheten

Granskningsnämnden för radio och tv har i uppgift att årligen, utifrån redovisningar från public service-företagen, bedöma om företagen har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, medelsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen. Senast kraven på public service-företagens redovisningar sågs över var inför tillståndsperioden 2014–2019. Riksrevisionen genomförde under 2020 en granskning av granskningsnämndens granskning och uppföljning av public service (RiR 2020:26). Riksrevisionen bedömde bland annat att nämndens årliga bedömningar av public service-företagens redovisningar är effektiva givet uppdragets förutsättningar. Granskningsnämnden har vid sin senaste public service-bedömning konstaterat att public service-företagens redovisningar genomgående bör utvecklas för att uppfylla allmänna krav på lättillgänglighet (dnr 22/00848 s. 6).

Möjligheten att följa upp och bedöma hur public service-företagen uppfyller sina uppdrag har stor betydelse både för allmänhetens förtroende för verksamheten och för verksamhetens legitimitet. Det gäller särskilt folkbildningsuppdraget som är en central del av public service-uppdraget. Public service-företagens redovisningar av hur de har uppfyllt sitt uppdrag under året ger allmänheten insyn i verksamheten och utgör ett viktigt

underlag för bedömningen av verksamheten och diskussionerna om hur den kan utvecklas.

Förtroendet för public service-företagen gagnas även av att det finns en öppenhet om hur företagens verksamhet bedrivs, hur avgiftsmedlen används, vilka nya tjänster som lanseras och företagens intäkter vid sidan av public service-avgiften. Denna redovisning är ett viktigt underlag för bedömningen av programföretagens resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet.

Kommittén ska därför

- analysera och vid behov lämna förslag på hur public service-företagens redovisningar och granskningsnämndens bedömningar av dessa kan utvecklas, effektiviseras och bli mer lättillgängliga, med särskilt fokus på redovisningen av hur folkbildningsuppdraget uppfylls, av vilka nya tjänster som företagen lanserat och av intäkter vid sidan av public service-avgiften.

Hur utbudet ska sändas och tillhandahållas

Regeringen har bedömt att public service är en kollektiv nytthet som har ett demokratiskt värde för hela samhället. Att en så stor del av befolkningen som möjligt kan ta del av programmen är avgörande för verksamhetens legitimitet och förtroende (prop. 2018/19:136 s. 30).

Sändningar i marknätet har många viktiga egenskaper; de kan enkelt tas emot av publiken och de ger programföretagen en god kontroll över hela distributionskedjan. De har också stor betydelse ur beredskapssynpunkt. SR och SVT är enligt sina sändningstillstånd skyldiga att sända ett visst antal kanaler via marknätet och nå 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. UR har rätt att använda SVT:s och SR:s sändningsutrymme, enligt överenskommelser som träffas företagen emellan.

En växande andel av befolkningen tar emot tv på andra sätt än via marknätet, t.ex. via playtjänster. För radiolyssnande utgör dock sändningar via marknätet fortfarande en mycket betydelsefull distributionsform. Samtidigt bedöms de framtida kostnaderna för marknätet vara svåra att uppskatta. Om andra medieföretag skulle lämna marknätet kan public service-företagen behöva stå för en större del av kostnaderna för marknätet för att upprätthålla en räckvidd på 99,8 procent av den fast bosatta

befolkningen. Både täckningskravet och hur många kanaler som public service-företagen ska sända i marksändningar har betydelse för programföretagens distributionskostnader. Under kommande tillståndperiod bedöms sändningar via marknätet vara avgörande för att kunna upprätthålla en hög tillgänglighet till public service-företagens sändningar även under svåra förhållanden som kriser och vid höjd beredskap.

Vid sidan av marknätet har programföretagen möjlighet att självständigt avgöra hur och i vilken omfattning utbudet ska distribueras för att nå publiken. Inför nuvarande tillståndperiod bedömde regeringen att programföretagen bör fortsätta att utveckla sina egna plattformar för att tillhandahålla sitt programinnehåll via internet samt att de egna plattformarna bör vara prioriterade för att nå publiken (prop. 2018/19:136 s. 38). Det angavs samtidigt att det är viktigt för verksamhetens legitimitet och förtroende att public service-företagens utbud finns där publiken finns och på så sätt når ut till en så stor del av befolkningen som möjligt. Det ansågs inte möjligt att begränsa programföretagens distribution på externa plattformar, t.ex. sociala medier. Regeringen ansåg i stället att programföretagen har ett ansvar för att distributionen sker på ett sätt som inte påverkar företagets trovärdighet eller innebär en oproportionerlig påverkan på konkurrensen på mediemarknaden. Regeringen bedömde också att exklusiva publiceringar på externa distributionsplattformar bör undvikas (prop. 2018/19:136 s. 40–44). Förutom publiceringar på externa plattformar är en särskild fråga hur public service-företagen ger utrymme för varandras utbud på de egna plattformarna.

SR och UR bedriver sändningar av digital marksänd radio (DAB-sändningar). Sändningstillståndet ger rätt att sända i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöområdena samt i Norrbotten. Flera kommersiella radioföretag bedriver DAB-sändningar med tillstånd från Myndigheten för press, radio och tv. Tillstånden gäller till och med juli 2026 och är förenade med krav på utbyggnad till 65 procents befolkningstäckning senast den 31 juli 2025.

Den 21 december 2022 redovisade Myndigheten för press, radio och tv en kartläggning och analys av digitalradioutvecklingen i Europa samt förslag till framtida villkor för analog och digital kommersiell radio. I rapporten framkommer bl.a. att det finns ett ömsesidigt publikmässigt beroende mellan

de kommersiella aktörerna och SR och att SR:s sändningar i marknätet är av stor betydelse för övriga aktörer.

Kommittén ska därför

- analysera om kraven på distribution via marknätet kan utformas på ett flexibelt sätt så att public service-företagen kan möta publikens förändrade medievanor och en så stor del av befolkningen som möjligt kan ta del av utbudet samtidigt som marknätets betydelse ur beredskaps- och säkerhetssynpunkt upprätthålls, och i så fall lämna förslag på hur sådana krav kan utformas,
- mot bakgrund av mediemarknadens utveckling, publikens förväntningar och behovet av en välfungerande mediemarknad med livskraftiga kommersiella aktörer, analysera och bedöma om det finns behov av en tydligare reglering av hur programföretagen ska tillhandahålla sitt innehåll online och i så fall föreslå hur den kan utformas, och
- analysera om det finns behov av en utbyggnad av SR:s DAB-sändningar, och i så fall beskriva kostnaderna för en sådan och lämna förslag på hur en utbyggnad kan finansieras inom ramen för public service-verksamhetens medelstilleddning, utan att det påverkar det publicistiska innehållet.

Ökat samarbete mellan public service-företagen för att främja ett effektivt resursutnyttjande

I dag samarbetar och samverkar SR, SVT och UR på olika sätt. Ett exempel är det gemensamt ägda företaget Sveriges Radio Förvaltnings AB som har hand om vissa administrativa uppgifter för programföretagens räkning. Samarbete sker även utifrån villkor i sändningstillstånden och medelsvillkoren, t.ex. när det gäller programinnehåll och distribution.

Genom public service-avgiften bidrar alla över 18 år som har en beskattningsbar förvärvsinkomst till finansieringen av public service-företagens verksamhet. Det är viktigt för allmänhetens förtroende för public service att de medel som finansierar verksamheten används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. En generell utveckling och fördjupning av företagens samarbete kan bidra till en effektiv medelsanvändning.

Kommittén ska därför

- analysera om ökat samarbete mellan public service-företagen kan främja ett effektivt resursutnyttjande utan att det påverkar företagens beredskapsarbete negativt, och i så fall lämna sådana förslag.

Medelstillelningen för kommande tillståndsperiod

Enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst ska ett beslut av riksdagen om tilldelning av avgiftsmedel inför att sändningstillstånd meddelas avse hela den period som tillståndet gäller. Även regeringens beslut om villkoren för att använda avgiftsmedlen ska avse hela denna period. Inför en ny tillståndsperiod bör programföretagen lämna fördjupade budgetunderlag (prop. 2017/18:261 s. 46).

Inför tillståndsperioden 2020–2025 föreslog regeringen dels nivån på medelstillelningen för public service-företagen, dels att medelstillelningen skulle räknas upp med 2 procent årligen under tillståndsperioden.

Uppräkningen bedömdes ge företagen stabila ekonomiska förutsättningar och möjliggöra en utveckling av verksamheten samtidigt som det skapades ett rimligt tryck på företagen att effektivisera sin verksamhet (prop. 2018/19:136 s. 106–110).

Kommittén ska därför

- inhämta fördjupade budgetunderlag från public service-företagen, och
- uppskatta public service-verksamhetens medelsbehov utifrån kommitténs förslag om uppdraget för public service och föreslå nivå på medelstillelningen under nästa tillståndsperiod.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska särskilt analysera och bedöma förslagets konsekvenser för oberoendet för public service samt konsekvenser för näringslivet, i synnerhet för svenska medieföretag inom press, radio och tv, för företag inom produktion och distribution av audiovisuellt innehåll, samt aktörer inom andra relevanta digitala marknader.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska under arbetets gång samråda med SR, SVT, UR och Förvaltningsstiftelsen, samt med Myndigheten för press, radio och tv,

Myndigheten för psykologiskt försvar, Post-och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Konkurrensverket, Teracom AB och berörda aktörer i mediebranschen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2024.

(Kulturdepartementet)