

## Del II

### Interaktiva tjänster i radio och TV

## 9 Interaktiva tjänster – en bakgrund

### 9.1 Inledning

Den successiva övergången till digitala ljudradio- och TV-sändningar innebär, bland mycket annat, att publiken kan erbjudas mera och annat innehåll än vid analoga sändningar. Vid digital sändning finns utrymme för fler programtjänster. Den digitala överföringen gör det också möjligt att förbättra utformningen och funktionen hos vissa tjänster som finns redan i analoga sändningar, t.ex. sökbar text-TV och RDS-tjänsten i radio. Därtill är det möjligt att erbjuda nya digitala tilläggstjänster. Vissa av dessa tjänster liknar sådana som i dag erbjuds via Internet eller i mobiltelefoner. Andra tjänster kan vara anpassade för och anknutna till radio- och TV-programmen.

Kännetecknande för de tilläggstjänster som kan erbjudas i digitala rundradiosändningar (dvs. ljudradio- och TV-sändningar) är att de är interaktiva i någon mån. Det innebär att den mottagande i olika stor utsträckning själv kan välja vad, när, hur och under hur lång tid han eller hon vill ta del av en viss tjänst.

Radio- och TV-lagen är utformad med utgångspunkt från att sändningarna är linjära och att de mottagande måste tillgodogöra sig innehållet i en viss – linjär – ordning (för sökbar text-TV har dock gjorts undantag). Följaktligen uppstår problem när sändningar som omfattas av radio- och TV-lagen inte är uppbyggda på det sätt som lagen utgår ifrån. Dessa problem avser såväl innehållet i sändningarna som frågan om tillstånd för att sända.

### 9.2 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att överväga behovet av särskilda regler för elektroniska programguider och andra interaktiva tjänster som ingår i digitala radio- och TV-sändningar. Uppdraget omfattar såväl frågan om i vilka avseenden reglerna för interaktiva tjänster skall

skilja sig från de allmänna reglerna som gränsdragningen mellan interaktiva tjänster och de sändningar för vilka allmänna regler skall gälla. Med hänsyn till den utveckling mot konvergens mellan olika slag av nät och tjänster som pågår inom området för elektronisk kommunikation bör utredaren göra jämförelser med vad som gäller för likartade interaktiva tjänster inom andra områden.

Det skall redan inledningsvis klargöras att vårt uppdrag inte omfattar frågan om tillträde till elektroniska programguider eller om utveckling av en gemensam standard för tillämpningsprogram (API). Radio- och TV-verket har regeringens uppdrag att kontinuerligt följa utvecklingen av elektroniska programguider och tillämpningsprogram samt att uppmuntra övergången till en gemensam standard.<sup>1</sup>

Interaktiv annonsering kan betraktas som en interaktiv tjänst i digitala radio- och TV-sändningar. Samtidigt kan den interaktiva reklamen omfattas av annonslagstiftningen. Andra frågor i vårt uppdrag som har anknytning till regleringen för annonser behandlar vi i del I. Eftersom den interaktiva reklamen hänger nära samman med regleringen av de interaktiva tjänsterna har vi dock valt att behandla den i förevarande del av betänkandet. För en utförlig beskrivning av den gällande regleringen av annonser hänvisar vi till kapitel 1.

När vi i det följande talar om mottagare avser vi alla typer av mottagare. I begreppet omfattas således digitala ljudradio- och TV-mottagare (dvs. mottagarapparater med inbyggd digital mottagningsutrustning), analoga TV-mottagare som genom en set-top-box (digital-TV-box) kan ta emot och återge digitala signaler samt alla andra former av apparater där ljudradio- eller TV-sändningar kan tas emot och återges för användaren, t.ex. mobiltelefoner och datorer.

## 9.3 Olika sätt att ta emot TV- och ljudradiosändningar

### 9.3.1 TV-sändningar

TV-sändningar som sker med analog teknik kan distribueras i markbundna sändarnät, via satellit eller i kabel-TV-nät. Vid sändning med digital teknik kan mottagning förutom på dessa sätt även tas emot

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2003-09-04 Ku2003/1888/Me, se även RTVV:s rapporter *Utvecklingen av elektroniska programguider (EPG) och tillämpningsprogram (API) på den svenska digital-TV-marknaden*, 2004, och *Radio- och TV-verkets rapport om utvecklingen av elektroniska programguider och användning av en öppen standard för interaktiva tjänster på den svenska digital-TV-marknaden*, 2005-06-10.

via bredband, s.k. IP-TV. TV-program kan också göras tillgängliga via Internet.

För att kunna ta emot digitala TV-sändningar krävs en digital TV-mottagare. Detta gäller oavsett om sändningarna tas emot från mark-, satellit-, kabel- eller bredbandsnät. Än så länge är de allra flesta TV-apparater i de svenska hushållen anpassade enbart för analog mottagning. Genom att koppla en digital-TV-box (set-top-box) till den analoga TV-mottagaren är det möjligt att ta emot den digitala TV-signalen. Boxen omvandlar sedan den digitala signalen till en analog signal som den analoga TV-apparaten kan tolka och därefter återge som bild och ljud för tittaren.

### *Särskilt om IP-TV*

IP-TV är en relativt ny distributionsform för digital-TV. Sändningarna sker i bredbandsnät med IP-teknik, en teknik som används för överföring av information på Internet. IP-TV distribueras dock inte via Internet utan i logiskt avskilda nät. För rundradiosändningar i IP-TV-nät kan användas IP-multicast, vilket innebär att sändningarna når många samtidigt. För att spara utrymme sänds signalen dock inte i de delar av nätet där det inte finns någon som tar emot den för tillfället.<sup>2</sup> Eftersom såväl IP-TV-näten som överföringstekniken är anpassade för tvåvägskommunikation och infrastrukturen har stor kapacitet finns goda möjligheter att erbjuda interaktiva tjänster, såsom video-on-demand (beställvideo), i IP-TV-sändningar.<sup>3</sup>

För att kunna titta på IP-TV behöver användaren en digital-TV-mottagare som är särskilt anpassad för IP-TV och bredbandsanslutning. TV-mottagaren (som kan vara en digital-TV-box särskilt anpassad för IP-TV kopplad till en analog TV-apparat) skall vara ansluten till bredbandsuttaget. Därutöver måste användaren ha abonnemang hos en IP-TV-operatör för att få tillgång till program. För närvarande finns fyra större leverantörer av IP-TV på den svenska marknaden. De är Bredbandsbolaget/Viasat och Telia Sonera, som huvudsakligen använder sina egna nät, samt Canal Digital och FastTV.net, som använder s.k. stadsnät.<sup>4</sup> Stadsnäten ägs normalt av kommunala energibolag och består till övervägande delar av fiberkabel.

---

<sup>2</sup> *Radio och TV i allmänhetens tjänst – Finansiering och skatter* SOU 2005:2 s. 188.

<sup>3</sup> *Medieutveckling 2005*, Radio- och TV-verket 2005, s. 53 f.

<sup>4</sup> A. rapport s. 54.

### *Särskilt om webbsändningar*

Som nämndes inledningsvis kan TV-program göras tillgängliga via Internet (webb-TV). Webbsändningar skiljer sig från rundradiosändningar genom att sändningen inte går ut till alla utan endast till dem som har begärt överföring av det aktuella programmet. En webbsändning kan starta på tider som den sändande bestämmer antingen genom att en direktsändning görs tillgänglig (streaming) eller genom att ett tidigare inspelat program spelas upp. För att kunna ta del av en sådan sändning måste den mottagande gå till en webbsida och där aktivera en länk till programmet. Det är också möjligt att tillhandahålla inspelade program i en databas. En användare kan då när som helst begära att programmet överförs till honom eller henne. Det är med andra ord en s.k. on-demand-tjänst.<sup>5</sup>

### **9.3.2 Ljudradiosändningar**

På samma sätt som digital-TV kan digital radio sändas på flera sätt: i markbundna sändarnät för såväl radio som TV, via satellit, i kabel-TV-nät och i bredbandsnät. Härtill kommer möjligheten att lägga ut sändningar på Internet (webbsändningar) och att sända radio via mobiltelefoninätet.<sup>6</sup> Det kan i sammanhanget nämnas att närmast all radio produceras digitalt men i mycket stor utsträckning sänds enbart analogt.

I Sverige finns ett markbundet sändarnät för DAB (Digital Audio Broadcasting). I dagsläget är det endast Sveriges Radio AB (SR) och UR som har tillstånd att bedriva sändningar i DAB-nätet.<sup>7</sup> Varken den kommersiella privatradion eller närradion har deltagit i försöksverksamheten med DAB.<sup>8</sup> Frågorna om den fortsatta utbyggnaden av DAB-nätet och fördelning av tillstånd m.m. bereds för närvarande inom Utbildnings- och kulturdepartementet.

DAB-nätet är utbyggt till 85 procent befolkningstäckning, men är endast påslaget för sändningar över områdena kring Stockholm, Göteborg, Malmö och Luleå och når i dagsläget cirka 35 procent av befolkningen. Anledningen till att programmen sänds ut endast i en begränsad del av det tillgängliga nätet är att riksdagen har bestämt

---

<sup>5</sup> Se vidare *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet* SOU 2001:28 s. 155.

<sup>6</sup> *Digital Radio* SOU 2004:16 s. 75.

<sup>7</sup> *Medieutveckling 2005*, Radio- och TV-verket 2005, s. 22.

<sup>8</sup> Jfr a. bet. s. 161.

att SR måste dra ner på kostnaderna för de digitala sändningarna i avvaktan på att framtiden för digitalradion utreds.

SR sänder digitalradio i DAB-nätet sedan hösten 1995. För närvarande sänds sju digitala kanaler: SR c, SR Klassiskt, SR Minnen, P3 Star, P7 Sisuradio, SR Sverige och SR X. De digitala kanalerna sänds även som webbradio via SR:s hemsida på Internet ([www.sr.se](http://www.sr.se)). Därifrån kan man också lyssna på vissa av de kanaler som sänds i det analoga FM-nätet, nämligen rikskanalerna jämte en lokal kanal åt gången. Förutom webbradion kan man lyssna på en mängd ljudfiler som är tillgängliga via SR:s hemsida.

I vissa kabel-TV-nät (f.n. Com Hem AB:s och UPC Sverige AB:s kabelnät) sänds SR:s digitala kanal P7 Sisuradio. SR bedriver i dagsläget inte några reguljära sändningar via satellit, men provsändningar förekommer. Radio Sweden, som sänder till utlandet, sänder dock regelbundet via satellit. SR utreder för närvarande möjligheterna att göra sitt material tillgängligt via fler distributionskanaler t.ex. via satellit, kabel-TV-nät och i det digitala marknätet för TV-sändningar.

Det krävs en särskild mottagare för att ta emot sändningarna i DAB-nätet. Eftersom DAB möjliggör sändning även av text och bilder är DAB-mottagarna som regel utrustade med ett text-/bildfönster. Det skall rymma minst två textrader om vardera sexton tecken. Vissa mottagare är mer avancerade med färgskärmar som är något större. Med en PC försedd med antenn och DAB-kort kan man ta emot text och bilder på datorskärmen. För mobil mottagning finns möjlighet att förse en handdator (palmtop) med en ”jacka” innehållande antenn och DAB-chip och på så sätt ta in bilden på handdatorns bildskärm. Tillverkare har lanserat mobiltelefoner med inbyggd DAB-mottagare eller DAB/DMB-mottagare.<sup>9</sup> Det är som tidigare nämnts möjligt att sända digitalradio i nät som huvudsakligen är avsedda för TV-sändningar. Radiosändningar kan därför även tas emot till mobiltelefoner med inbyggd DVB-H-mottagare, vilket har utvecklats av i vart fall en tillverkare.<sup>10</sup>

Det finns andra sändningsstandarder än DAB för sändning av digital ljudradio i markbundna nät. Som exempel kan nämnas DRM (Digital Radio Mondiale), som är en plattform som utvecklats av ett konsortium av aktörer i radiobranschen.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> [www.sr.se](http://www.sr.se), Senaste nytt och arkiv, 10 dec 2004, och Om digitalradion – DAB 2005-06-23.

<sup>10</sup> Se vidare om ”Mobile TV” på [www.nokia.com](http://www.nokia.com).

<sup>11</sup> *Digital Radio* SOU 2004:16 s. 73 f. och 137 f. samt [www.drm.org](http://www.drm.org).

Som nämndes inledningsvis kan radio sändas via Internet, s.k. webbradio. I dag vidaresänder samtliga lokalradionätverk, SR och UR sina ordinarie analoga program samtidigt på detta sätt. Därutöver sänder även andra än de traditionella medieföretagen nationell webbradio.<sup>12</sup> En ny digital sändningsform är radio via mobilt Internet, som ger konsumenter tillgång till radio via mobiltelefonen.<sup>13</sup>

## 9.4 Om interaktiva rundradiotjänster

### 9.4.1 Vad är interaktivitet?

I radio- och TV-sammanhang innebär interaktivitet enkelt uttryckt att lyssnaren eller tittaren själv kan påverka när och hur länge han eller hon vill ta del av det som sänds. Genom att vara aktiv kan den mottagande således i viss utsträckning själv välja vad han eller hon vill ta del av. Detta kan ske på många sätt. Redan i analogt sända program är en viss interaktivitet möjlig på så sätt att tittarna eller lyssnarna genom att ringa, skriva eller skicka SMS eller e-post bl.a. kan rösta i tävlingar, ställa frågor eller – i radio – framföra sin åsikt i en bestämd eller valfri fråga. Det har också blivit vanligt att tittarna kan skicka SMS-meddelanden till redaktionen för ett TV-program med kommentarer till innehållet i programmet som sedan visas på en rullande list i nederkanten av TV-bilden. Vid digitala radio- och TV-sändningar finns emellertid möjlighet att kommunicera med programföretaget på ett enklare och mer direkt sätt samt att i mycket större utsträckning påverka innehållet i det som sänds och även tidpunkten för när det sänds.

Man brukar skilja mellan å ena sidan lokal eller skenbar interaktivitet och å andra sidan central eller verklig interaktivitet. Vid lokal interaktivitet sänds informationen ut kontinuerligt och sparas i digital-TV- eller digitalradiomottagarens minne. Med hjälp av fjärrkontrollen eller knappar på mottagaren kan den mottagande söka i den lagrade informationen och välja vad han eller hon vill se. Denna typ av interaktivitet är skenbar eftersom den inte i egentlig mening innebär att tittaren kommunicerar med den som sänder. Den information som sänds ut och som lagras i digital-TV- eller digitalradiomottagaren är allmän och sänds ut till alla som kan ta emot den.

---

<sup>12</sup> *Medieutveckling 2005*, Radio- och TV-verket 2005, s. 22.

<sup>13</sup> a. rapport s. 22.

För verklig interaktivitet krävs att det finns en returkanal från konsumentens digital-TV- eller digitalradiomottagare tillbaka till den som sänder. Returkanalen kan finnas i kabel-TV-nätet eller bredbandsnätet om sådant finns, eller i tele- eller mobiltelenätet. TV-tittaren eller radiolyssnaren kan kommunicera direkt med TV-kanalen respektive radiostationen eller sin operatör via returkanalen. Vissa tjänster, som exempelvis video-on-demand (VOD), tävlingar och omröstningar, kräver returkanal för att fungera.

Enligt Mediegrundlagsutredningen är skillnaden mellan skenbar/lokal interaktivitet respektive verklig/central interaktivitet endast hur mycket information som skickas ut till mottagaren och var dennes val sker. Vid lokal interaktivitet skickas hela "informationsutbudet" till mottagaren som sedan väljer "på plats" medan vid central interaktivitet tillhandahålls "informationsutbudet" i avsändarens utrustning eller på annan central utrustning i nätet.<sup>14</sup>

#### 9.4.2 Interaktiva tjänster i digital-TV

##### *Sökbar text-TV*

Sökbar text-TV är – såväl i analoga som digitala sändningar – att betrakta som en interaktiv tjänst. Interaktionen sker enbart med digital-TV-mottagaren och tjänsten är därmed lokalt interaktiv. Med text-TV menas enligt radio- och TV-lagens förarbeten (prop. 1995/96:160 s. 72 f.) att särskild textinformation sänds tillsammans med TV-signalen. Text-TV används dels för programtextning, dels för sökbar text-TV, varmed avses textade informationssidor som fyller hela TV-rutan. Sidorna är samlade i grupper efter ämnesområden, t.ex. utrikesnyheter, inrikesnyheter, väder, sport o.s.v. och tittaren kan ta del av informationen efter eget val genom att söka bland sidorna med hjälp av fjärrkontrollen. I analoga sändningar består text-TV-informationen huvudsakligen av text, men det är även möjligt att sända enklare grafik. Sökbar text-TV som sänds med digital teknik kan däremot innehålla såväl avancerad grafik och fotografier som ljud och rörliga bilder.

Text-TV-informationen sänds cykliskt inbakad i TV-signalen. Vid analog sändning används normalt outnyttjat sändningsutrymme som uppkommer p.g.a. det s.k. bildsläckningsintervallet. Att informationen sänds cykliskt innebär att när den sista sidan har sänts upprepas

---

<sup>14</sup> *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet* SOU 2001:28 s. 164.



sändningen från början. Det krävs en speciellt utrustad mottagare med minnesenhet och avkodare för att kunna ta emot sökbar text-TV. Minnesenheten lagrar den sida som den mottagande har valt att titta på. Vissa TV-mottagare är utrustade med en lagringsfunktion som gör att även information om andra sidor än den man valt att titta på lagras.

Vid digitala sändningar uppstår inte något sådant bildsläckningsintervall som vid analoga sändningar. Sändningen består av bitströmmar oavsett om det är fråga om överföring av bild, ljud eller text och därmed finns inte något outnyttjat sändningsutrymme som inte kan användas till sändning av annat innehåll såsom TV-program i egentlig mening.

När sökbar text-TV sänds digitalt är det möjligt att skapa ett för tittarna mer användarvänligt gränssnitt. Det är enklare och framför allt snabbare för tittaren att söka/bläddra i materialet. Informationen kan presenteras på ett mer lättillgängligt sätt och illustreras med avancerad grafik, stillbilder, ljud och i vissa fall med rörliga bilder. För att kunna visa rörliga bilder krävs dock tillgång till extra frekvensutrymme eftersom det tillgängliga utrymmet i den ”kanal” som ligger bakom text-TV-sändningen redan utnyttjas för att sända ett program. En eventuell rörlig bild i sökbar text-TV kräver alltså att det finns tillgång till lika mycket utrymme som behövs för att sända ett vanligt TV-program, i vart fall om bild och ljud skall hålla samma kvalitet. Med hänsyn till att det således är utrymmeskrävande att sända rörliga bilder i sökbar text-TV kommer sannolikt sådana inte att sändas i det digitala marknätet annat än undantagsvis. Däremot finns goda möjligheter att sända den typen av sökbar text-TV med rörliga bilder i kabel- och satellitnäten. Mycket talar dock för att programföretagen av kostnadsskäl väljer att bara producera en version av sin text-TV-tjänst och den versionen måste då fungera oavsett distributionssätt.

### *Elektronisk programguide*

En elektronisk programguide (EPG) är en tjänst med information om pågående och kommande TV-program från samtliga programföretag. Syftet är att ge en överblick över det samlade utbudet av TV-program och att hjälpa tittaren att hitta rätt program på rätt tid. Den kan liknas vid en Internetportal vad gäller funktionen att ge en överblick över de TV-program och andra tjänster som finns

tillgängliga. En EPG kan också beskrivas som ett text-TV-liknande hjälpmedel för slutanvändaren att orientera sig och leta information i utbudet av TV-program och tjänster genom knapptryckningar på fjärrkontrollen (prop. 2002/03:110 s. 316). Vid användning av EPG:n interagerar tittaren med sin egen digital-TV-mottagare och någon verklig interaktivitet sker därför inte.

Tekniskt fungerar en EPG på samma sätt som sökbar text-TV, dvs. information sänds cykliskt inbakad i den vanliga TV-signalen. I varje frekvenskanal (multiplex) i det digitala marknätet finns ett särskilt utrymme som reserverats för Service Information (SI), d.v.s. standardiserad information med uppgifter om bl.a. pågående och nästkommande program. En EPG kan bestå enbart av sådan SI-data. Det är en typ av EPG som tillverkaren har försett digital-TV-mottagaren med. Hur informationen presenteras för tittaren är beroende av vilken applikation tillverkaren har utrustat boxen med. En EPG uppbyggd av enbart SI-data är tillgänglig för tittaren oberoende av operatörens programguide och fungerar även utan att det finns ett tillämpningsprogram, s.k. API, i digital-TV-mottagaren. Begränsningen i en sådan EPG ligger i att den endast kan förmedla sådan information som är tillgänglig genom SI-data.

Operatörsstyrda EPG:er är mer avancerade och oftast utrustade med olika funktioner, t.ex. sök- och valfunktioner som kopplats till EPG:n. Med en sådan utbyggd EPG är det möjligt att sortera programutbudet efter önskad genre och att få mer information om de program som pågår eller som skall börja samt att använda EPG:n som kanalväljare. Dessutom är det oftast möjligt att få information om programutbudet flera dagar framåt. För att kunna utnyttja operatörsknutna EPG:er måste set-top-boxen vara utrustad med det API som operatören använder.

### *Övriga tjänster*

I digital-TV är det möjligt att erbjuda en uppsjö av olika interaktiva tjänster som komplement till TV-programmen. Exempel på dessa är<sup>15</sup> interaktiva spel, interaktiva programformat, interaktiv annonsering, tävlingar och omröstningar, interaktiva informationstjänster (t.ex. om nyheter, börsinformation, väder), elektroniska handels-tjänster (t.ex. beställa varor, resor eller andra tjänster) och pay-per-

---

<sup>15</sup> *En guide till digital-TV*, Radio- och TV-verket 2003.

view-tjänster (möjlighet att beställa film, musik, sportsändningar och annat genom att trycka på fjärrkontrollen).

Det är också möjligt att erbjuda Internet-anslutning och möjlighet att ta emot e-post via TV-mottagaren.<sup>16</sup> Det krävs dock viss kompletterande utrustning för Internet-anslutning.

De interaktiva tjänsterna kan delas in i dels sådana som är helt fristående från programmen, s.k. stand-alone-tjänster, dels programanknutna tjänster. De flesta av de tjänster som exemplifierats ovan är fristående tjänster och är normalt tillgängliga via EPG:n eller en särskild portal, ett torg eller varuhus.

Programanknutna tjänster kan vara helt beroende av att samexistera med ett program. Detta gäller t.ex. för programtextning och särskilda anpassningar för funktionshindrade, såsom syntetiskt tal. Till de programanknutna tjänsterna hör dock även tjänster som ger tittaren möjlighet att interagera med utgångspunkt från programmen och på så sätt få tillgång till ytterligare information om något som behandlas i ett program. En sådan tjänst kan ge tittaren en möjlighet att med fjärrkontrollens hjälp klicka på olika ikoner i TV-bilden och på så sätt ta del av extra information i form av exempelvis matrecept i anslutning till matlagningsprogram, byggbeskrivningar i ”gör-det-själv”-program eller fördjupad information i samband med dokumentärer. Även reklam innehåll kan på detta sätt länkas till det redaktionella innehållet, eller till annonser som visas mellan programmen eller med delad skärm (interaktiv annonsering). Ett annat exempel på en sådan tjänst är att det i en sändning från en mästerskapsmatch i t.ex. fotboll är möjligt att plocka fram statistik om lagen och om var och en av spelarna, såsom mål, skott på mål, målgivande passningar, varningar etc. Tittaren kan också erbjudas möjlighet att själv välja mellan olika kameravinklar och att se mer än en bild samtidigt på skärmen.

Uppdelningen i fristående respektive programanknutna programtjänster är inte helt strikt. Sålunda kan en fristående tjänst, t.ex. en resebokningstjänst vara tillgänglig såväl via EPG:n eller en handelsportal som direkt från ett reseprogram. Omvänt kan sådana fördjupningar som kan erbjudas i anslutning till program också vara tillgängliga från EPG:n som extra information om ett kommande eller pågående program eller på annat sätt.

---

<sup>16</sup> *Digital-TV – modernisering av marknätet* SOU 2001:90 s. 124.

*Den framtida utvecklingen för interaktiva tjänster i digital-TV*

De närmaste åren kommer det troligen att lanseras nya program-tjänster som är uppbyggda kring interaktiva tjänster, exempelvis för sport och spel. Framför allt kan man anta att denna utveckling kommer att ske på IP-TV- och satellitområdena. Nackdelen för markbundna sändningar i detta sammanhang är att det inte finns någon given returkanal. Det kan dock bli möjligt med hybridlösningar, vilket innebär att konsumenten tar in flera kanaler via marknätet, medan t.ex. spelkanaler kan gå via IP-TV med returkanal.

Ett hinder för utvecklingen av marknaden för interaktiva tjänster i digital-TV har varit en hittills mycket begränsad efterfrågan på sådana tjänster. Enligt en mätning i april 2005<sup>17</sup> hade ca 3,0 miljoner personer tillgång till digital TV-mottagning. Av dessa hade 235 000 personer eller 2,7 procent av befolkningen haft returkanalen till digital-TV-boxen inkopplad någon gång under april 2005. Det motsvarar 7,8 procent av dem med tillgång till digital TV-mottagning. Antalet personer som beräknades ha haft returkanalen inkopplad dagligen uppgick vid den aktuella tidpunkten till ca 9 000 personer, vilket motsvarar 0,1 procent av befolkningen eller 0,2 procent av dem med tillgång till digital TV-mottagning.

Den svenska TV-marknaden är vid en internationell jämförelse liten och med hänsyn till de höga utvecklingskostnaderna för interaktiva tjänster är det svårt att uppnå lönsamhet. Vidare utgör avsaknaden av en gemensam standard för API en käpp i hjulet för utvecklingen av interaktiva tjänster. Ett programbolag som distribuerar sina programtjänster på flera olika plattformar där operatörerna tillämpar olika API tvingas göra olika versioner av sina applikationer så att de passar vart och ett av systemen. Detta fördyrar och fördröjer processen med att ta fram interaktiva tjänster<sup>18</sup>.

I *Radio- och TV-verkets rapport om utvecklingen av elektroniska programguider och användning av en öppen standard för interaktiva tjänster på den svenska digital-TV-marknaden* (2005-06-10) tar Radio- och TV-verket ställning för att interaktiva tjänster i digital-TV tillför något positivt och att en öppen standard bör användas för sådana tjänster. Verket har vidare lämnat förslag till åtgärder med syfte att stärka utvecklingen och användningen av MHP-baserade digital-TV-tjänster i Sverige (a. rapport s. 22 f.).

---

<sup>17</sup> MMS Mediamätning rapport *Digital-tv-mottagning – april 2005*, [www.mms.se](http://www.mms.se).

<sup>18</sup> Jfr Radio- och TV-verkets rapport *Utvecklingen av elektroniska programguider (EPG) och tillämpningsprogram (API) på den svenska digital-TV-marknaden*, 2004.

### 9.4.3 Interaktiva tjänster i digital radio

RDS (Radio Data System) och TMC (Traffic Message Control) kan betraktas som tilläggstjänster i analog radio. Dessa tjänster erbjuder dock inte någon möjlighet till interaktivitet, annat än att det genom en inställning på radiomottagaren är möjligt att välja om man vill få de meddelanden som sänds ut eller inte. På samma sätt som när det gäller TV-sändningar öppnar den digitala sändningstekniken helt andra möjligheter för ljudradion att erbjuda tilläggstjänster till de traditionella radioprogrammen. Dessa kan vara lokalt eller centralt interaktiva.

Den digitala radiotekniken kan förmedla alla slags tjänster, dvs. förutom ljud även text, bild och data. Tekniken öppnar således möjligheter att komplettera de traditionella ljudradioprogrammen med text och bilder. Med dessa nya utgångspunkter kan programföretagen därmed skapa nya tjänster för ljudradion. Eftersom den digitala tekniken medger sändning av både ljud, bild och text öppnar den möjligheter för personer som är döva eller hörselskadade m.fl. att i viss utsträckning ta del av radiosändningar.

Tilläggstjänster i DAB kan sändas som PAD (Programme Associated Data) som är information som hör till det program som pågår. Rent tekniskt ligger informationen i den ljudande strömmen. Det kan vara textinformation om vilket program och vilken kanal man lyssnar på, namn på artist och låt som spelas för tillfället eller adress och telefonnummer till programmet. Det är tekniskt möjligt att även visa bilder i anslutning till det pågående programmet, men det är resurskrävande. I framtiden kan det dock komma att sändas bilder på medverkande i programmet eller nyhets- och sportbilder i anslutning till nyhets- och sportprogram, liksom associerade ljudklipp som hör till ett program, exempelvis det tidigare avsnittet av ett program e.d. Annonörer kan komplettera radioreklamen med bilder på produkter, logotyper etc.<sup>19</sup>

Tilläggstjänster kan också sändas fristående från programmen, t.ex. en EPG. Ett exempel på en fristående tjänst som SR sänder i DAB-nätet i dag är SR+, som är en slags miniwebb (BWS – Broadcast Web Site) med information om kommande och pågående program, sport, nyheter, väder, trafikinformation, kulturnyheter m.m. Innehållet utgör en del av det rikliga material som finns på företagets hemsida på Internet. Sidorna har dock formatanpassats för de mindre bildskärmar som finns på DAB-mottagare. Det går bra att

---

<sup>19</sup> Uppgift från Svenskt DAB-Forums hemsida ([www.dabforum.nu](http://www.dabforum.nu)).

bläddra bland sidorna i SR+, men det är inte fråga om någon Internet-access i egentlig mening. Eftersom sidorna sänds ut till allmänheten genom en radiosändning är det alltså inte möjligt att gå vidare från dessa sidor till andra Internet-adresser. Funktionen för tjänsten blir ungefär som en form av text-TV och interaktionen sker lokalt.

På liknande sätt som i digitala TV-sändningar kommer det att vara tekniskt möjligt att även i radiosändningar visa ikoner i bildfönstret som markerar att det finns möjlighet för tittaren att interagera. Det kommer också att vara möjligt att bläddra mellan olika sidor i tjänster som utgör fördjupningar till de pågående programmen.

Fristående tjänster kan också komma från oberoende leverantörer och innehålla information om trafik, transporter eller miljö. En annan typ av tjänst med en fristående leverantör är taltidningar.

Vid digitala sändningar är det möjligt att ha en separat meddelandekanal som bara får användas för vissa typer av viktiga meddelanden. I sådant fall går en sändning om larm, vägtrafikinformation, extranyheter, extra väderrapporter etc. in och avbryter ett pågående program endast om en lyssnare har valt detta på förhand.

För att kunna tillgodogöra sig centralt interaktiva tjänster krävs att det finns en returkanal kopplad till radion. En lösning på frågan om returkanal är mobiltelefonnätet. Med en digitalradiomottagare inbyggd i mobiltelefonen skulle det vara möjligt att lyssna till radio och ta emot vissa tilläggstjänster som sänds ut till alla via det markbundna digitala ljudradionätet och använda mobiltelefonnätet för beställning och mottagning av innehåll på begäran.

## 10 Den rättsliga regleringen

### 10.1 Inledning

I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns regler som gäller alla typer av elektroniska kommunikationer. Lagen innehåller allmänna överföringsregler som är tillämpliga oavsett med vilken teknik elektroniska kommunikationstjänster överförs. I lagen regleras endast själva överföringen och således inte innehållet i det som överförs.

Angående innehållet i elektroniska kommunikationstjänster finns allmänna regler om bl.a. konsumentskydd (t.ex. marknadsföringslagen, konsumentkreditlagen, distansavtalslagen, prisinformationslagen), om skydd för personlig integritet (personuppgiftslagen) och om upphovsrätt. Därutöver finns det särskilda regler som gäller för vissa sektorer eller typer av elektronisk kommunikation, t.ex. lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor. Massmedial kommunikation, dvs. kommunikation från en till många, har ett grundlagsrättsligt skydd genom yttrandefrihetsgrundlagen. Kommunikation i form av sändning av ljudradio- och TV-program till allmänheten regleras vidare i radio- och TV-lagen, som innehåller bestämmelser om tillstånd till och innehållet i vissa sådana sändningar.

För tjänster som erbjuds på Internet krävs inte tillstånd men däremot måste under vissa förutsättningar bestämmelserna i lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster följas, liksom naturligtvis andra tillämpliga regler såsom de allmänna regler till skydd för bl.a. konsumenter, upphovsrätten och den personliga integriteten som nämnts ovan.

## 10.2 Yttrandefrihetsgrundlagen

### 10.2.1 Grundläggande principer

Genom yttrandefrihetsgrundlagen ges friheten att yttra sig i radio, television och vissa överföringar via datornät samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar ett särskilt grundlagsskydd. Yttrandefrihetsgrundlagen bygger på samma grundläggande principer som tryckfrihetsförordningen, nämligen om etableringsfrihet, förbud mot censur och liknande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning med juryprövning. Det är inte tillåtet att göra andra inskränkningar i yttrandefriheten enligt grundlagen än de som anges i denna.

### 10.2.2 Tillämpningsområdet

Yttrandefrihetsgrundlagen gäller, såvitt nu är av intresse, för sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med sådana sändningar av radioprogram avses även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas (1 kap. 6 § YGL). Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller enligt 1 kap. 1 § YGL förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har föreslagit att 1 kap. 6 § YGL ändras så att det klargörs dels att det som faller in under regeln är tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som består i direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer, dels att omodererade chatsidor faller utanför regeln.<sup>1</sup> Förslaget innebär inte någon ändring i sak i förhållande till vad som anses gälla i dag.<sup>2</sup>

Grundlagens regler om radioprogram gäller enligt 1 kap. 9 § YGL även när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

---

<sup>1</sup> Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor SOU 2004:114 s. 321 ff.

<sup>2</sup> a. bet. s. 336



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

Skyddet enligt denna s.k. databasregel gäller enligt lagrummets andra stycke även för annan än dem som nämns i första stycket, om denne har utgivningsbevis för sådan verksamhet. I denna del är grundlagsskyddet sålunda frivilligt i den bemärkelsen att även annat än sådant företag som avses i första stycket kan uppnå grundlagsskydd för sin verksamhet genom att ansöka om utgivningsbevis. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har föreslagit att en ändring skall göras i databasregeln så att webbsändningar som faller in under 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL undantas från databasregelns tillämpningsområde (a. bet. s. 321 ff.).

För att yttrandefrihetsgrundlagens regler om radioprogram skall vara tillämpliga krävs att sändningen sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vilken teknik som används för själva överföringen saknar betydelse. Den s.k. huvudregeln om radioprogram (1 kap. 6 § YGL) och databasregeln (1 kap. 9 § YGL) täcker in samtliga möjliga tekniska former av kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, såväl sändningar som startas av avsändaren (huvudregeln) som sändningar som startas av mottagaren (databasregeln). För fullständighets skull skall nämnas att den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF i vissa fall kan innebära att ett radioprogram skall betraktas som en bilaga till en periodisk skrift och att tryckfrihetsförordningens regler blir tillämpliga. Det gäller om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av – såvitt nu är av intresse – ett radioprogram, om det återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2003 s. 31 konstaterat att ett tillhandahållande enligt databasregeln inte faller in under bilageregeln, dvs. att en databas inte kan utgöra en sådan bilaga som avses där.

Som angetts ovan gäller huvudregeln om radioprogram endast för sändningar som är riktade till allmänheten och som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med att sändningarna skall vara riktade till allmänheten menas att vem som helst som önskar ta emot dem skall kunna göra det utan särskild begäran. Typexempel

på sådana sändningar är sändningar av ljudradio och television, såväl trådlöst (radiosändning) som genom tråd. Den mottagandes aktivitet inskränker sig i dessa fall till att slå på mottagarapparaten och välja kanal.

Det kan ifrågasättas hur många mottagare som krävs för att en sändning skall anses riktad till allmänheten. Medigrundlagsutredningen ansåg, liksom Mediekommittén, att det inte var möjligt att närmare ange hur många mottagare som krävs, men att man torde kunna fastslå att begreppet allmänheten i detta sammanhang avser en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar. Att en sändning endast tillhandahålls mot abonnemang e.d. innebär inte att sändningarna inte är riktade till allmänheten, förutsatt att vem som helst kan teckna abonnemang (prop. 2001/02:74 s. 41 och SOU 2001:28 s. 197).

I rekvisitet "riktad till allmänheten" ligger vidare att sändningen måste startas av avsändaren, dvs. den som tillhandahåller innehållet till allmänheten. När en sändning sker på särskild begäran innebär det att den mottagande själv tar kontakt med den som sänder och startar sändningen. Den stora skiljelinjen mellan regeln om radioprogram och databasregeln består sålunda i vem som startar sändningen; är det avsändaren som startar sändningen är regeln om radioprogram tillämplig medan om det är den mottagande som startar överföringen databasregeln är tillämplig (a. bet. s. 198). Detta gäller naturligtvis endast om övriga förutsättningar för tillämpning av respektive regel är uppfyllda.

Huvudregeln om radioprogram omfattar även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas. Hit räknas direktsändningar via Internet, liksom uppspelningar via Internet av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer (a. prop. s. 97). Om en webbsändning däremot blir tillgänglig först efter begäran från den mottagande är huvudregeln om radioprogram inte tillämplig. Sändningen kan dock omfattas av grundlagen under förutsättning att den faller in under databasregeln. Som framgått ovan ges grundlagsskydd enligt denna bestämmelse inte åt envar utan enbart till vissa aktörer, bl.a. massmedieföretag (t.ex. tidningsföretag och TV-programföretag) och bokförlag, samt till andra än sådana medieföretag som nu nämnts om utgivningsbevis gäller för verksamheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att yttrandefrihetsgrundlagens regler om radioprogram omfattar även andra sändningar än traditionell ljudradio och TV. Sålunda kan, om meddelandet riktas till

en vid och obestämd krets av mottagare, huvudregeln om radioprogram vara tillämplig exempelvis vid sändning av elektronisk post, även webbaserad sådan (SOU 2001:28 s. 201). Den inskränkning i grundlagens tillämpningsområde som finns i databasregeln genom föreskriften att det inte får vara möjligt för den mottagande att ändra innehållet i databasen motiveras av att det inte är rimligt att ålägga någon ensamansvar för yttranden som denne inte har kontroll över. De andra begränsningar som finns är föranledda av att grundlagen endast tar sikte på massmedial kommunikation. Sändningar till ett fåtal personer (t.ex. traditionell telefoni) respektive sändningar till många personer där innehållet skiljer sig åt omfattas därför inte av yttrandefrihetsgrundlagen (a. bet. s. 218).

### 10.2.3 Tillåtna begränsningar i friheten att yttra sig i radioprogram

Det råder i princip full etableringsfrihet för att sända radioprogram genom tråd (3 kap. 1 § YGL). Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får däremot enligt 3 kap. 2 § YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Begränsningar i rätten att sända radioprogram på detta sätt måste dock stå i överensstämmelse med 2 kap. 12 § andra till femte styckena och 13 § RF. Regler om tillstånd och villkor för sådana sändningar finns i radio- och TV-lagen.

I 1 kap. 12 § första stycket YGL ges möjlighet att i lag begränsa yttrandefriheten i radioprogram och tekniska upptagningar. Således skall t.ex. regler i lag till skydd för upphovsrätten och närstående rättigheter gälla utan hinder av grundlagen och det skall vara tillåtet att i lag föreskriva förbud mot reklam för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror. Lagrummets andra stycke innebär att det inte finns hinder mot att i lag meddela föreskrifter om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver programverksamheten. Det sistnämnda syftar på sponsrade program.

## 10.3 TV-direktivet

### 10.3.1 Tillämpningsområdet m.m.

TV-direktivet gäller för TV-sändningar, varmed avses ”den ursprungliga överföringen av TV-program avsedda för mottagning av allmänheten, per tråd eller genom luften inklusive överföring via satellit, i okodad eller kodad form. Den innefattar överföring av program mellan företag för vidareändning till allmänheten. Den innefattar inte kommunikationstjänster som tillhandahåller data eller andra meddelanden som efterfrågas individuellt såsom telefax, databaser och andra liknande tjänster.”

Direktivet innehåller bestämmelser som gäller hur programföretag får agera vid sändning av evenemang som anses vara av särskild vikt för samhället, om främjande av distribution och produktion av TV-program med europeiskt ursprung, om reklam, sponsring och TV-köp samt om rätt till genmäle. Däremot omfattar direktivet inte frågor om exempelvis tillståndsgivning, finansiering eller programinnehåll (se trettonde stycket i ingressen, beaktandemeningen oräknad).

Kommissionen har i ett meddelande till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om framtiden för europeisk lagstiftning på det audiovisuella området<sup>3</sup> förutskickat att det kommer att genomföras en studie av regleringarna av interaktiv television. I dagsläget finns emellertid inte någon reglering på europeisk nivå av interaktiva tjänster i allmänhet. Kommissionen har dock i sitt tolkningsmeddelande om vissa aspekter på bestämmelserna om TV-reklam i TV-direktivet<sup>4</sup> tagit ställning till hur TV-direktivets bestämmelser är att tillämpa på interaktiv reklam.

### 10.3.2 Kommissionens syn på frågan om interaktiv annonsering är förenlig med TV-direktivet

I det ovannämnda tolkningsmeddelandet uttalas att eftersom interaktiv reklam tillhandahålls på individens begäran är det en tjänst inom ramen för informationssamhället som inte omfattas av TV-direktivet. Utgångspunkten är att TV-direktivet är tillämpligt på de program i programtablån under vilka de interaktiva programmen kan

<sup>3</sup> Bryssel den 15.12.2003, KOM(2003) 784 slutlig.

<sup>4</sup> Tolkningsmeddelande från kommissionen om vissa aspekter på bestämmelserna om TV-reklam i direktivet ”Television utan gränser”, EGT C 102, 28.4.2004, s 2.

hämtas fram. Detta innebär för det första – i enlighet med separationsprincipen – att den interaktiva ikon som tittaren skall klicka på för att hämta fram det interaktiva programmet måste vara integrerad i ett reklamprogram som är åtskilt från det redaktionella innehållet och lätt kan kännas igen som sådant. Denna ikon kan visas under ett vanligt reklamslag eller under ett reklamslag där tekniken med delad skärm används.

För det andra, när tittaren klickar på den interaktiva ikonen får han eller hon inte ledas direkt till reklamslag som är oförenliga med artiklarna 12–16 i direktivet. I dessa artiklar finns bestämmelser bl.a. om förbud mot tobaksreklam samt restriktioner för alkoholreklam, läkemedel och reklam riktad till barn.

För det tredje, eftersom det föreskrivs i artikel 16 att reklam inte skall ”direkt uppmåna minderåriga att köpa en produkt eller tjänst genom att utnyttja deras oerfarenhet eller godtrogenhet”, får reklamslag som visas under eller mellan barnprogram inte innehålla ikoner som ger direkt tillgång till interaktiv reklam av det slag som är förbjuden enligt artikel 16. I artikel 15 i direktivet fastställs vissa inskränkningar för TV-reklam och köp-TV för alkoholhaltiga drycker. Interaktiv reklam av detta slag som kan hämtas fram direkt från ett program som sänds enligt programtablån bör därför uppfylla de krav som ställs i artikel 15 på TV-reklam och köp-TV i fråga om alkoholhaltiga drycker.

Kommissionen framhåller att tittarna måste få veta att de genom att klicka på en interaktiv ikon lämnar de program som sänds enligt programtablån och som på EU-nivå omfattas av TV-direktivet och i stället hämtar fram ett kommersiellt interaktivt program som omfattas av direktivet om elektronisk handel. Detta kan ske genom att ett meddelande visas vid övergången mellan dessa program, dvs. när tittaren klickat en gång, och att det interaktiva programmet inte hämtas fram förrän tittaren klickat en andra gång. Det är medlemsstaternas sak att fastställa lämpliga bestämmelser för hur tittarna skall garanteras ett adekvat skydd i detta hänseende.

Om tittaren inte har hämtat fram det interaktiva programmet visas de program som sänds enligt programtablån och som omfattas av TV-direktivet. Det innebär att bestämmelserna i direktivet är tillämpliga avseende skyldigheten att hålla reklamen helt åtskild från det redaktionella innehållet, reklamslagets innehåll samt skyddet för den mänskliga värdigheten och skyddet för minderåriga. När tittaren fritt och med full vetskap har valt att hämta fram det interaktiva programmet omfattas de meddelanden som visas

dock inte av bestämmelserna i TV- direktivet (särskilt när det gäller bestämmelserna om infogande av reklam i artikel 11 och reklamens längd i artikel 18), utan av bestämmelserna i direktivet om elektronisk handel. Oavsett sändningsmetod (dvs. program som sänds enligt programtablån eller interaktiva program) bör rekommendationen om skydd för den mänskliga värdigheten och skydd för minderåriga dock följas.

## 10.4 Radio- och TV-lagen

### 10.4.1 Tillämpningsområdet

Huruvida radio- och TV-lagen är tillämplig på en TV-sändning styrs av 1 kap. 2 § RTVL, vilken har sin förebild i TV-direktivet. Bestämmelsen bygger på den s.k. sändarlandsprincipen, vilken innebär att det är det land varifrån sändningen härrör som har jurisdiktion över sändningen i fråga. I första hand avgörs frågan av var programföretaget är etablerat. Detta innebär att alla sändningar från programföretag etablerade i Sverige måste följa radio- och TV-lagen. Programföretag etablerade i en annan EES-stat skall i stället följa lagstiftningen i etableringslandet. Denna skall i sin tur minst uppfylla de krav som ställs upp i TV-direktivet. När det gäller programföretag som är etablerade utanför EES men som använder sig av en svensk frekvens, satellitkapacitet eller en satellitupplänk belägen här i landet så är radio- och TV-lagen tillämplig på sändningarna. Radio- och TV-lagen är enligt 1 kap. 1 § tillämplig på sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. En sändning anses riktad till allmänheten endast om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. I motiven till radio- och TV-lagen uttalade regeringen att innebörden i begreppen ljudradio och television bör bestämmas utifrån det allmänna språkbruket och det behov som kan finnas av att reglera denna typ av verksamhet samt att lagen bör handla om ljudradio och TV i dess allmänna betydelse (prop. 1995/96:160 s. 65). Regeringen menade vidare att det inte bör fästas någon särskild vikt vid vilken teknik som utnyttjas, utan lagens tillämpningsområde bör vara oförändrat även om det sker tekniska förändringar i framtiden. Med radio och television torde, enligt regeringen, i det allmänna språkbruket förstås sändningar som ett obestämt antal

personer samtidigt kan ta emot i en ljudradiomottagare respektive televisionsmottagare. För att kunna ta del av innehållet i en sändning i samma ögonblick som den äger rum behöver den mottagande bara slå på mottagarapparaten. Den mottagandes valmöjligheter begränsas till att med hjälp av mottagarens frekvensinställning eller kanalväljare ta in någon av de olika sändningar som är tillgängliga på den plats där mottagaren befinner sig.

Med uttrycket allmänheten menas detsamma som i normalt språkbruk och som avses i yttrandefrihetsgrundlagen. Kommunikation mellan enskilda liksom sändningar som sker på den mottagandes begäran faller sålunda utanför radio- och TV-lagen. I lagens förarbeten uttalade regeringen att TV-tjänsten beställ-TV eller video on demand (VOD) – varmed avsågs att en kund kan beordra att ett visst TV-program sänds till henne eller honom över ett trådnät – inte torde omfattas av lagen eftersom den sändande inte utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vederbörande (a. prop. s. 65).

När det däremot gäller near video on demand (NVOD), som innebär att samma program sänds ut parallellt med t.ex. tio minuters tidsförskjutning, är förhållandena annorlunda. I detta fall sänds samma program ut till alla med tiominutersintervaller, varför beställaren aldrig behöver vänta mer än tio minuter tills programmet skall börja. Det är inte så att tittaren bestämmer när programmet skall börja och någon verklig interaktivitet är det därför inte fråga om.

#### 10.4.2 Tillståndsplikt och registreringsplikt

Enligt 2 kap. 1 § RTVL krävs det tillstånd enligt nämnda lag för att sända ljudradio- eller TV-program med hjälp av radiovågor på frekvens under 3 gigahertz. Tillståndsplikten är motiverad av att tillgången på frekvensutrymme för radiosändningar är begränsad. Däremot är trådbundna sändningar liksom sändningar av ljudradio- eller TV-program via satellit eller genom radiosändning på frekvenser över 3 gigahertz tillståndsfria.

Inte heller krävs tillstånd för sändningar av sökbar text-TV som sker från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt radio- och TV-lagen eller för sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade och som äger rum under högst fyra timmar om dygnet från en sådan radiosändare.

Den sistnämnda bestämmelsen tar främst sikte på sändning av radio-tidningar (prop. 1995/96:160 s. 158).

Enligt 2 kap. 2 § RTVL är det regeringen som meddelar tillstånd att sända TV-program samt att sända ljudradioprogram till hela landet eller till utlandet. Regeringen meddelar också tillstånd till lokala digitala ljudradiosändningar. Tillstånd att sända närradio och lokalradio meddelas enligt andra respektive tredje stycket av Radio- och TV-verket. Därutöver har Radio- och TV-verket, enligt lagrummets fjärde stycke, en möjlighet att meddela tillstånd att sända TV-program eller ljudradioprogram som inte är närradio eller lokalradio under en begränsad tid om högst två veckor. Utredningen har i delbetänkandet *Nytt regelverk för marksänd digital-TV* (SOU 2004:39) lagt fram förslag till ändrade regler för tillståndsgivningen för digitala TV-sändningar. Förslaget innebär bl.a. att regeringen endast skall meddela tillstånd till public service-företagen och att i stället Radio- och TV-verket skall vara tillståndsmyndighet för samtliga övriga TV-sändningar.

Den som bedriver en sändningsverksamhet för vilken det inte behövs tillstånd och den som för annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet (satellit-entreprenör) skall enligt 2 kap. 3 § första stycket RTVL anmäla sig för registrering hos Radio- och TV-verket. Registreringsskyldigheten gäller således bl.a. för dem som sänder via kabel eller satellit, på frekvenser som inte är tillståndspliktiga (dvs. över 3 gigahertz) eller som sänder sökbar text-TV. I 3 kap. 4 § RTVL föreskrivs att Radio- och TV-verket är skyldigt att föra ett register över dels dem som har tillstånd att sända enligt 2 §, dels dem som har anmält sig i enlighet med 3 §.

### 10.4.3 Bestämmelser som rör sändningarnas innehåll

Innehållet i sändningarna regleras på två sätt, dels genom bestämmelser direkt i radio- och TV-lagen, dels genom att det finns en möjlighet att i sändningstillståndet ställa upp villkor för utövande av sändningsrätten. I lagen finns en uttömmande uppräkningslista av vilka tillståndsvillkor som får ställas upp. Den viktigaste skillnaden mellan innehållsreglerna i lagen och dem som kan ställas i tillståndsvillkor är att villkor endast kan ställas upp för sändningsverksamhet som är tillståndspliktig. Således är det inte möjligt att reglera sändningar över satellit, kabel eller sökbar text-TV på det sättet.



I 6 kap. 1 § RTVL föreskrivs att den som sänder TV-program eller ljudradioprogram efter tillstånd av regeringen skall se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Av 6 kap. 2 § RTVL framgår att program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder som sänds i televisionen skall antingen föregås av en varning i ljud eller innehålla en varning som anges löpande i bild under hela sändningstiden. Sådana program får inte sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt.

Enligt 3 § samma kapitel *skall* uppgifter som förekommit i ett TV-program som inte är reklam och som sänts på annat sätt än genom tråd beriktigas när det är befogat. I andra stycket nämnda lagrum anges att även uppgifter som förekommit i TV-program som inte är reklam och som sänts genom tråd *bör* beriktigas när det är befogat.

Att program som inte är reklam inte på ett otillbörligt sätt får gynna kommersiella intressen föreskrivs i 4 §. I 5 § finns en bestämmelse som riktar sig till de programföretag som sänder under tillstånd i vilket det finns villkor om opartiskhet. Den innebär ett förbud mot s.k. åsiktsannonsering, dvs. meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

Bestämmelserna i 6 kap. 6 och 7 §§ RTVL innehåller föreskrifter om programutbudet i närradio. I 6 kap. 7 a § RTVL anges att det måste förekomma minst tre timmar egenproducerat material per dygn under tiden 06.00–21.00 i lokalradio. Av 7 b § samma kapitel framgår att ett programföretag som sänder lokalradio i vissa fall är skyldigt att sända varningsmeddelanden.

Det föreskrivs i 6 kap. 8 § RTVL att den som sänder TV-program över satellit eller med stöd av tillstånd av regeringen skall se till att mer än hälften av den årliga sändningstiden upptas av program av europeiskt ursprung, och att minst tio procent av den årliga sändningstiden eller minst tio procent av programbudgeten avser program av europeiskt ursprung som har framställts av självständiga producenter; en så stor andel som möjligt bör utgöras av program som färdigställts under de närmast föregående fem åren. Som sändningstid anses i paragrafen tid då det sänds program med annat innehåll än nyheter, sport, tävlingar, annonser och försälj-

ningsprogram. Inte heller sändningar av enbart text räknas in i sändningstiden.

I tredje stycket nämnda lagrum stadgas att sådana TV-sändningar som avses i första stycket och ljudradiosändningar som sker med stöd av tillstånd av regeringen skall, om det inte finns särskilda skäl mot det, i betydande omfattning innehålla program på svenska språket, program med svenska artister och verk av svenska upphovsmän.

Enligt 6 kap. 9 § RTVL måste den som sänder program enligt radio- och TV-lagen använda en sådan beteckning för sina sändningar som har godkänts av Radio- och TV-verket. Beteckningen skall anges minst en gång varje sändningstimme eller, om detta inte är möjligt, mellan programmen. I sökbar text-TV skall beteckningen anges löpande.

Slutligen finns i 10 § samma kapitel bestämmelser om sändning av evenemang som är av särskild vikt för det svenska samhället.

Som nämndes inledningsvis kan sändningarnas innehåll i vissa fall även regleras genom tillståndsvillkor. I radio- och TV-lagens tredje kapitel finns uttömmande uppräknat vad sådana villkor får innehålla. För det första får enligt 3 kap. 1 § RTVL föreskrivas villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Därutöver finns det möjlighet att ställa upp en rad olika villkor om bl.a. att utforma sändningar på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för funktionshindrade, ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen, att sända gemälen, att sända ett mångsidigt programutbud och att regionalt sända och producera program. Villkor för sändningstillstånd får också avse förbud mot att sända bl.a. reklam eller andra annonser och får förenas med villkor om förbud mot att diskriminera annonser. Enligt 3 kap. 4 § får villkor också innebära att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som erhåller tillståndet inte får förändras mer än i begränsad omfattning.

#### 10.4.4 Särskilt om sökbar text-TV

Enligt 2 kap. 1 § andra stycket RTVL krävs inte tillstånd för sändningar av sökbar text-TV som sker från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt denna lag. Anledningen till att sådana sändningar är tillståndsfria är att de, som beskrivits i avsnitt 9.4.2, tar outnyttjat utrymme i anspråk och det därför inte finns behov av att reglera frekvensanvändningen (prop. 1995/96:160 s. 73). För att få sända text-TV utan tillstånd krävs dock att sändningen sker från en sändare som används för tillståndspliktiga sändningar. Det är inte nödvändigt att den som sänder text-TV bedriver sådan tillståndspliktig sändningsverksamhet. Den som sänder text-TV måste emellertid registrera sig (2 kap. 3 § RTVL).

Reglerna om sändningars innehåll och annonser gäller, med vissa undantag, även för sökbar text-TV. Av 7 kap. 1 § första stycket RTVL framgår att annonssignaturen i sökbar text-TV skall vara löpande men att den endast behöver anges i bild. Detta har att göra med att det i sökbar text-TV knappast kan sägas förekomma olika program. På grund härav har det ansetts lämpligt att undanta sökbar text-TV från bestämmelser där programbegreppet är centralt. Enligt 7 kap. 12 § andra stycket RTVL gäller bestämmelserna om annonstid i 5 § och om placering av annonser i 7–7 b §§ inte för sökbar text-TV. Vad gäller övriga bestämmelser har det förespråkats att de kan tillämpas på sökbar text-TV med användning av sunt förnuft (se SOU 1994:105 s. 334).

Eftersom det inte krävs tillstånd för att sända text-TV omfattar sådana krav som kan ställas genom villkor i sändningstillståndet inte sökbar text-TV.

#### 10.4.5 Sanktioner vid överträdelser

I 10 kap. radio- och TV-lagen finns bestämmelser om straff och särskilda avgifter m.m. Där föreskrivs bl.a. att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sänder program utan erforderligt tillstånd, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt 10 kap. 5 § RTVL får den som åsidosätter de bestämmelser och villkor som anges i paragrafen åläggas att betala en särskild avgift. Det gäller t.ex. flera av bestämmelserna om annonser, sponsring och bestämmelsen om otillbörligt gynnande av kommersiella intressen enligt 6 kap. 4 §

RTVL. Den särskilda avgiften skall fastställas till lägst fem tusen kronor och högst fem miljoner kronor, men bör inte överstiga tio procent av den sändandes årsomsättning under det föregående räkenskapsåret.

Vid brott mot villkor i sändningstillstånd om bl.a. opartiskhet och saklighet får Granskningsnämnden besluta att den sändande på lämpligt sätt skall offentliggöra nämndens beslut i ärendet. Ett sådant beslut får förenas med vite (10 kap. 8 § RTVL). Enligt 10 kap. 9 § RTVL kan den som åsidosätter vissa särskilt uppräknade bestämmelser föreläggas vid vite att följa bestämmelserna i fråga. Det gäller t.ex. bestämmelser om närradio- och lokalradiosändningars innehåll, beteckningar (6 kap. 9 § RTVL), skyldighet att lämna inspelning (9 kap. 8 § RTVL) och skyldighet att lämna vissa uppgifter till Radio- och TV-verket respektive Granskningsnämnden.

Därutöver finns möjlighet att i vissa andra situationer utfärda föreläggande för den som sänder, bl.a. får Justitiekanslern enligt 10 kap. 11 § RTVL vitesförelägga den som vid upprepade tillfällen sänder våldsskildringar eller pornografiska bilder i TV på tider och sätt som avses i 6 kap. 2 § RTVL att inte på nytt sända sådana program på tider och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen.

Slutligen får allmän domstol – på talan av Justitiekanslern – eller Radio- och TV-verket i mer graverande fall och om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande under vissa i 11 kap. RTVL angivna förutsättningar återkalla sändningstillståndet.

Det skall nämnas att vi i delbetänkandet *Nytt regelverk för marknadsänd digital-TV* (SOU 2004:39) har lämnat förslag till vissa ändringar beträffande tillsyn och sanktioner.

## 10.5 Granskningsnämndens praxis i frågan om radio- och TV-lagens tillämplighet på vissa interaktiva tjänster i TV respektive tilläggstjänster i ljudradio

Praxis på detta område är mycket sparsam. Granskningsnämnden för radio och TV har i ett fall granskat TV-sändningar innehållande interaktiva tjänster.<sup>5</sup> I ett annat fall har frågan om radio- och TV-lagens tillämplighet på RDS-tjänsten i ljudradio prövats.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Granskningsnämndens för radio och TV beslut den 17 oktober 2001, SB 398/01.

<sup>6</sup> Granskningsnämndens för radio och TV beslut den 2 februari 1998, SB 46/98.

I det förstnämnda fallet var den inledande frågan om radio- och TV-lagen över huvud taget var tillämplig på de interaktiva tjänsterna. Det rörde sig om fem interaktiva handelstjänster för film, musik, spel, biljetter och resor samt en interaktiv vädertjänst. Tjänsterna nåddes genom att ikoner för dessa visades i de vanliga TV-programmen. Genom att klicka på ikonerna kunde tittaren alternera mellan programinnehåll och interaktiva tjänster.

Av programföretagets uppgifter framgick att informationen om innehållet i de interaktiva tjänsterna sändes ut samtidigt över det digitala marknätet till samtliga mottagare. I detta avseende menade nämnden att sändningarna kunde anses riktade till allmänheten. Detsamma gällde de skyltar som visades i bildrutan under det att tjänsterna laddades ner. När tittaren i samband med beställning kommunicerade med den sändande via returkanalen etablerades däremot en individuell kommunikation som faller utanför radio- och TV-lagens tillämpningsområde. Den information som förmedlades i detta senare led var enligt nämndens mening inte att anse som riktad till allmänheten.

Nästa fråga för Granskningsnämnden att ta ställning till var om programföretagets sändningar i den del de var riktade till allmänheten också var att uppfatta som television enligt allmänt språkbruk. Mot bakgrund av att tjänsterna förmedlades via en traditionell TV-mottagare och tillhandahölls som en integrerad del av utsändningen av traditionella TV-program och därtill för tittarna framstod som en integrerad del av programinnehållet ansåg nämnden att så var fallet.

Programföretaget gjorde gällande att dess sändningar var att beteckna som ett försäljningsprogram för vilka särskilda annonsregler gäller. Granskningsnämnden fann dock att programtjänsten eTV inte kunde anses uteslutande avsedd för försäljningsprogram.

När det gällde frågan om annonsreglerna i 7 kap. var att tillämpa på programföretagets sändningar i den del de omfattades av radio- och TV-lagen gjorde nämnden följande bedömning. De skäl som ligger bakom regleringen av annonser i traditionella TV-program, dvs. att skydda publikens möjligheter att uppleva programmen utan att störas av annonser och att tittaren skall informeras om att något utomstående intresse har kunnat påverka det som visas genom att tydligt skilja på programinnehåll och annonser, gör sig inte gällande i fråga om interaktiva handelstjänster. I dessa fall har tittaren själv efterfrågat annonserna och det finns i regel inte något programinnehåll som kan störas av reklamen. Enligt grunderna för annons-

reglerna borde dessa enligt nämndens uppfattning därför inte anses vara tillämpliga på interaktiva handelstjänster. Däremot ansåg nämnden att det förhöll sig annorlunda med andra interaktiva tjänster än handelstjänster. De skäl som anförts för regleringen av annonser i traditionella TV-program har enligt nämnden fortsatt bäring på sådana tjänster. Som exempel nämndes vädertjänsten i de granskade sändningarna på vilken de vanliga annonsreglerna därför måste vara tillämpliga. Att visa logotyperna för SAS och Star Alliance samt texten "A Star Alliance member" i bildrutan i anslutning till vädertjänsten var enligt nämnden att betrakta som ett rent reklammeddelande. I de delar sändningarna inte utgjordes av handelstjänster konstaterade nämnden att programföretaget brutit mot bestämmelserna om annonsmarkering, kortast tillåtna annonstid och annonsplacering.

I ett beslut från 1998 prövade Granskningsnämnden frågan om radio- och TV-lagen är tillämplig på sändning av RDS (Radio Data System), dvs. textmeddelanden som visas i ett fönster på en radiomottagare. Nämnden konstaterade inledningsvis att den information som fås genom RDS-tjänsten på ett textfönster som är kopplat till en radio kunde anses riktad till allmänheten. Däremot ansåg nämnden att den inte kunde uppfattas som ljudradio i allmänt språkbruk. Inte heller föll det sig enligt nämndens mening naturligt att uppfatta informationssändningen som en TV-sändning i lagens mening eftersom den inte förmedlades av en traditionell TV-apparat och inte heller utgjordes av rörliga bilder. Nämnden fann mot denna bakgrund att radio- och TV-lagen inte var att tillämpa på RDS-tjänsten och avskrev därför ärendet från vidare handläggning.

## **10.6 Lagen om elektronisk kommunikation**

### **10.6.1 Tillämpningsområdet m.m.**

Lagen om elektronisk kommunikation (LEK) gäller enligt 4 § elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning. Lagens bestämmelser ersätter inte föreskrifter om prövning enligt annan lag.

Med elektroniska kommunikationsnät menas ett system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigeringsamt andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller

radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs. Såväl telenät som nät som används för utsändning av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL, oavsett om trådlöst eller trådbundet, omfattas av lagen (jfr prop. 2002/03:110 s. 357).

En elektronisk kommunikationstjänst är en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät. Rena innehållstjänster, såsom programverksamheten hos programföretag för ljudradio och TV och innehållstjänster som tillhandahålls via webben, såsom webbsidor där musik eller spel tillhandahålls eller webbsidor för elektronisk handel omfattas inte av begreppet (a. prop. s. 358).

Ett allmänt kommunikationsnät är ett elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

### 10.6.2 Anmälningssplikt

Allmänna kommunikationsnät av sådant slag som vanligen tillhandahålls mot ersättning eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får enligt 2 kap. 1 § LEK endast tillhandahållas efter anmälan till tillsynsmyndigheten, som är Post- och telestyrelsen (2 § förordningen [2003:396] om elektronisk kommunikation). PTS får meddela de verkställighetsföreskrifter som behövs bl.a. för frågor om anmälan, ansökan och tillstånd enligt lagen om elektronisk kommunikation (4 § nämnda förordning). I 2 kap. 2 § LEK klargörs att det inte behövs någon sådan anmälan för tillhandahållande av kabel-TV-nät eller liknande nät om verksamheten enbart består i att överföra signaler via tråd för utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. Bedrivs även annan verksamhet i sådana nät, t.ex. bredbandsanslutning till Internet, skall anmälan dock göras för den verksamheten (a. prop. s. 363). Som framgått ovan skall enligt 2 kap. 3 § RTVL den som bedriver sändningsverksamhet i kabelnät registrera sig genom en anmälan till Radio- och TV-verket.

Av 2 kap. 4 § LEK framgår att den som bedriver verksamhet enligt lagen även har en skyldighet att anmäla till tillsynsmyndigheten när en anmälningsspliktig verksamhet upphör.

### 10.6.3 Tillståndsplikt

För att här i landet eller på ett svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands få använda en radiosändare krävs enligt 3 kap. 1 § LEK tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 3 kap. 4 § LEK meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten enligt 1 §.

Förutsättningarna för att bevilja tillstånd att använda radiosändare anges i 3 kap. 6 § LEK. Där sägs bl.a. att ett tillstånd att använda radiosändare för utsändningar som kräver tillstånd enligt annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av annan lag endast får meddelas om sådant tillstånd föreligger.

Ett tillstånd att använda radiosändare skall enligt 3 kap. 9 § LEK avse en viss radioanvändning. Det är enligt 10 § i samma kapitel tillåtet att förena ett tillstånd som avser digital utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL med en rätt att använda radiosändaren för annan användning, motsvarande högst tjugo procent av den digitala kapaciteten i frekvensutrymmet. Detta gäller dock endast om villkor enligt 3 kap. 2 § 8 RTVL, dvs. om att använda vissa radiosändare, inte uppställts för motsvarande sändningstillstånd och det i övrigt inte inverkar menligt på konkurrensen. Gränsen 20 procent avser inte användningen vid varje tidpunkt utan över viss skälig tid. Ett digital-TV-nät bör t.ex. nattetid kunna användas enbart för datatrafik, som faller utanför huvudanvändningsområdet, under förutsättning att den totala användningen för sådana sidoanvändningar under en skälig tidsperiod, varmed avses högst en vecka, inte överstiger den andel som föreskrivits (a. prop. s. 369).

## 10.7 Lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster

### 10.7.1 Tillämpningsområdet m.m.

Lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (nedan e-handelslagen), som trädde i kraft den 1 juli 2002, gäller informationssamhällets tjänster och påbörjande och utövande av verksamhet som rör sådana tjänster. Genom lagen



har direktivet om elektronisk handel<sup>7</sup> genomförts i svensk rätt. Direktivet har till syfte att undanröja de hinder som särskilt medför problem och att säkerställa fri rörlighet för informationssamhällets tjänster på den inre marknaden.

Med informationssamhällets tjänster avses tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Samtliga kriterier måste vara uppfyllda. Däremot kan delar av en transaktion falla under begreppet även om inte hela transaktionen gör det (prop. 2001/02:150 s. 56). I begreppet ingår förutom elektronisk handel även övriga tjänster som är kopplade till handeln med varor och tjänster över Internet eller andra nät. Förutom själva handeln ingår därför bl.a. informationstjänster, finansiella tjänster, fastighetsmäklartjänster, webhotell och söktjänster. En förutsättning för att en tjänst skall omfattas av begreppet är att den tillhandahålls online, dvs. via en förbindelse som möjliggör direkt interaktiv kommunikation (a. prop. s. 19).

Uttryckligen undantagna från lagens tillämpningsområde är frågor om beskattning, behandling av personuppgifter, konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, notariatverksamhet eller liknande verksamhet i den mån den har direkt samband med myndighetsutövning, verksamhet som innebär att försvara eller som ombud företräda en klient inför domstol eller hasardspel där penningvärden satsas. I begreppet hasardspel inbegrips lotterier och vadslagningar (jfr artikel 1.5 d i e-handelsdirektivet).

Radiosändningar och sändningsverksamhet för television enligt TV-direktivet hör enligt direktivet om elektronisk handel inte till informationssamhällets tjänster, eftersom de inte tillhandahålls på individuell begäran. Andra tjänster som sänds från en punkt till en annan, såsom video på beställning eller tillhandahållande av kommersiella meddelanden via e-post hör däremot till informationssamhällets tjänster (stycke 18 i ingressen).

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel"), EGT L 178, 17.7.2000, s. 1, (Celex 32000L0031).

### 10.7.2 Fri rörlighet för tjänster

Tjänster som har sitt ursprung i andra EES-stater får fritt tillhandahållas i Sverige utan hinder av svenska regler inom det samordnade regelområdet (3 § första stycket). Det är som huvudregel inte tillåtet att vidta åtgärder som begränsar den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster enbart på den grunden att tjänsten inte uppfyller krav enligt svensk lagstiftning. Om det är nödvändigt för att skydda allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller konsumenter kan det dock i undantagsfall vara tillåtet att hindra den fria rörligheten för tjänster som härrör från andra EES-stater (3 § andra stycket och 4 §).

### 10.7.3 Tillämplig lag, tillsyn m.m.

För de informationssamhällets tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer med etableringsort i Sverige skall svensk rätt gälla, även om tjänsterna riktar sig mot andra stater inom EES (5 §). Bestämmelsen innebär att alla i Sverige etablerade tjänsteleverantörer skall följa svenska regler inom det samordnade regelområdet när de tillhandahåller informationssamhällets tjänster, även när tjänsterna enbart riktar sig till mottagare i något annat EES-land (a. prop. s. 113).

Regleringen innebär att ursprungslandets myndigheter inom det samordnade regelområdet skall sköta kontrollen av tjänsteleverantörerna och deras tjänster, oberoende av till vilken marknad tjänsterna riktas. De myndigheter som avses är de som redan p.g.a. annan lagstiftning har en skyldighet att på något sätt kontrollera att svenska lagar efterlevs. Som exempel kan nämnas Konsumentombudsmannens och Konsumentverkets kontroll av marknadsföringslagstiftningens efterlevnad, Finansinspektionens kontroll av de finansiella företagen och Läkemedelsverkets kontroll enligt läkemedelslagen (1992:858).

I lagens 6 § undantas vissa tjänster och annat från 3–5 §§, t.ex. frågan om tillåtligheten av marknadsföring genom icke begärd e-post. På de angivna områdena har medlemsstaterna därmed möjlighet att ställa upp egna bestämmelser. Det kan nämnas att det i 13 b § MFL finns en bestämmelse om att en näringsidkare vid marknadsföring till en fysisk person får använda elektronisk post eller andra liknande automatiska system för individuell kommunikation som

inte betjänas av någon enskild, bara om den fysiska personen har samtyckt till det på förhand.

#### 10.7.4 Informationskrav

Lagen ställer upp krav på att tjänsteleverantörer måste lämna viss allmän information om sig själv och sin verksamhet. En tjänsteleverantör skall ge information om sitt namn, sin adress i etableringsstaten och sin e-postadress samt i förekommande fall organisationsnummer, registreringsnummer för mervärdesskatt och behörig tillståndsmyndighet. Om en tjänsteleverantör bedriver reglerad yrkesverksamhet skall informationen även omfatta uppgifter om yrkestitel och den stat där denna erhållits, den yrkesorganisation eller liknande där tjänsteleverantören är registrerad, och de bestämmelser som är tillämpliga på yrkesverksamheten och sättet att få tillgång till dem. Informationen skall finnas tillgänglig för tjänstemottagare och myndigheter på ett enkelt, direkt och stadigvarande sätt (8 §). Enligt 9 § skall en tjänsteleverantör som vid tillhandahållandet av informationssamhällets tjänster anger priset på varor eller tjänster ange dessa klart och otvetydigt. Det krävs dock inte att uppgift om priser alltid anges. I förhållande till konsumenter skall priser dock anges, se bl.a. 4 § prisinformationslagen (1991:601). Om skatt eller leveranskostnader tillkommer skall detta anges särskilt. Dessa krav kompletterar andra informationskrav som ställs upp i annan lagstiftning såsom marknadsföringslagen och distansavtalslagen.

Lagen anger även krav som gäller i samband med beställning (10–14 §§). De gäller endast i de fall en beställning kan göras, dvs. framför allt vid sådana informationssamhällets tjänster som innebär försäljning av varor och tjänster. Rena informationstjänster eller andra tjänster där några beställningar över huvud taget inte görs berörs alltså inte av informationskraven (a. prop. s. 117). Bland dessa krav märks främst att en tjänsteleverantör skall tillhandahålla lämpliga och effektiva tekniska hjälpmedel som gör det möjligt för en tjänstemottagare att upptäcka och rätta till sina eventuella inmatningsfel innan denne gör en beställning och att tjänsteleverantören utan onödigt dröjsmål på elektronisk väg skall bekräfta mottagandet av en beställning som gjorts på elektronisk väg. I 12 § andra stycket anges vidare att beställningar och bekräftelser skall anses mottagna när adressaten har tillgång till dem.

### 10.7.5 Sanktioner

Om en tjänsteleverantör inte ger information enligt reglerna om allmän information eller i samband med beställning eller inte tillhandahåller tekniska hjälpmedel enligt 10 § skall marknadsföringslagen tillämpas (15 § e-handelslagen). Det föreskrivs i 16 a § MFL att en tjänsteleverantör enligt e-handelslagen som i strid med 10 § i den lagen låter bli att tillhandahålla sådana tekniska hjälpmedel som avses där får åläggas att tillhandahålla hjälpmedlen.

I vissa fall som närmare anges i e-handelslagen skall en tjänsteleverantör dock vara fri från ansvar. Detta gäller tjänsteleverantörer som bara överför eller lagrar information som har lämnats av andra.

## 10.8 Marknadsföringslagen

### 10.8.1 Tillämpningsområdet

Marknadsföringslagen (1995:450) gäller då näringsidkare marknadsför eller själva efterfrågar produkter i sin näringsverksamhet. Den gäller uttryckligen även sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (2 §). Detta innebär att marknadsföringslagen är tillämplig på all slags marknadsföring, således även sådan som förekommer i radio- och TV-sändningar.

### 10.8.2 Allmänna krav på marknadsföringen

I 4 § anges de allmänna krav som ställs på marknadsföringen. Den skall stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenterna och näringsidkaren. Dessutom skall näringsidkaren vid marknadsföringen lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentens synpunkt. God marknadsföringssed är enligt 3 § god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenterna och näringsidkaren vid marknadsföring av produkter. Sådana normer är, förutom föreskrifter, t.ex. riktlinjer som Konsumentverket har utfärdat efter överenskommelser med olika branschorganisationer. Vidare kan nämnas de normer som Marknadsdomstolen har skapat genom sin praxis. Även internationellt vedertagna normer kan vara av vikt (prop. 1994/95:123 s. 42 och 164). Av stor betydelse för vad som anses vara god marknadsföringssed, både i Sverige och inom

övriga EES-länder, är även Internationella Handelskammarens (ICC) Grundregler för reklam och Riktlinjer för reklam och marknadsföring på Internet (prop. 2001/01:150 s. 40). En grundläggande princip är även att en marknadsföringsåtgärd som strider mot någon annan lag också strider mot god marknadsföringssed (lagstridighetsprincipen).

### 10.8.3 Särskilda krav på marknadsföringen

Utöver de allmänna kraven ställs även särskilda krav på marknadsföringen i 5–13 §§. Enligt 5 § skall all marknadsföring utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring och vem som svarar för den. I 6 § finns förbud mot vilseledande reklam och i 8 a § finns restriktioner i fråga om jämförande reklam. En näringsidkare som vid marknadsföringen riktar förmanserbjudanden till en köpare skall lämna tydlig information om villkoren för att utnyttja erbjudandet, erbjudandets beskaffenhet och värde, samt de tidsgränser och andra begränsningar som gäller för erbjudandet.

### 10.8.4 Sanktioner

Enligt 14 § MFL får en näringsidkare, vars marknadsföring strider mot god marknadsföringssed eller på något annat sätt är otillbörlig mot konsumenterna eller näringsidkare, förbjudas att fortsätta med den marknadsföringen eller att vidta någon annan liknande åtgärd.

En näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsument-synpunkt får enligt 15 § MFL åläggas att lämna sådan information.

En näringsidkare som marknadsför sådana produkter som är avsedda att användas av konsumenterna för privat bruk och som är uppenbart otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål, får enligt 17 § MFL förbjudas att fortsätta med det.

Det föreskrivs i 19 § MFL att ett förbud enligt 14 eller 17 § eller ett åläggande enligt 15 eller 16 § skall förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt.

Enligt 22 § MFL får en näringsidkare åläggas att betala en marknadsstörningsavgift om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit

mot någon av de materiella bestämmelserna i lagen (med ett fåtal undantag). Detsamma gäller bl.a. i fråga om överträdelser av förbudet mot att använda kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program vid marknadsföring av vissa varor till konsumenter, nämligen tobaksvaror i 14 § första stycket andra och tredje meningen samt 14 a § första stycket 2 tobakslagen (1993:581) och alkoholdrycker i 4 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738). Marknadsstörningsavgift kan även åläggas vid överträdelser av reglerna i 7 kap. 3, 4 eller 10 § radio- och TV-lagen, dvs. bestämmelserna om att det i annonser inte får uppträda personer som spelar en framträdande roll i program som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer, förbudet mot TV-reklam riktad till barn och mot att personer eller figurer som spelar en framträdande roll i program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år uppträder i TV-reklam samt förbudet mot reklam för receptbelagda läkemedel m.m.

Marknadsstörningsavgiften skall fastställas till lägst fem tusen kronor och högst fem miljoner kronor, men får inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning (24 § MFL).

Enligt 29 § MFL kan en konsument eller näringsidkare i vissa fall få skadestånd från en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet brutit mot förbud eller ålägganden eller som brutit mot föreskrifterna i lagen.

## 10.9 Distansavtalslagen

### 10.9.1 Tillämpningsområdet

Lagen (2000:274) om konsumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal gäller för avtal varigenom en näringsidkare överlåter eller upplåter lös egendom till eller utför tjänster åt en konsument om avtalet ingås inom ramen för ett av näringsidkaren organiserat system för att träffa avtal på distans och kommunikationen uteslutande sker på distans (distansavtal) eller avtalet ingås vid ett hembesök eller under en av näringsidkaren organiserad utflykt till en plats utanför dennes fasta försäljningsställe (hemförsäljningsavtal). Lagen gäller också för marknadsföring som syftar till sådana avtal som nu nämnts.

I lagens 3 § finns en uppräkningslista av distansavtal som inte omfattas av lagen. Det gäller bl.a. avtal som avser försäkring, kredit eller någon annan finansiell tjänst. I lagens 5–7 §§ undantas distans-

avtal avseende vissa varor och tjänster från lagens bestämmelser om ångerrätt och vissa av bestämmelserna om informationsskyldighet.

### 10.9.2 Näringsidkarens skyldigheter m.m.

Vid marknadsföring som syftar till distansavtal åläggs näringsidkaren en skyldighet att ge information om bl.a. sitt namn och sin adress, varans eller tjänstens huvudsakliga egenskaper, priset, leveranskostnader, betalnings- och leveranssätt, ångerrätt och under vilken tid erbjudandet gäller (9 §). När ett distansavtal har ingåtts skall konsumenten få en bekräftelse med viss information och näringsidkaren skall även skriftligen informera konsumenten om bl.a. den ångerrätt som följer av lagen (10 §).

Ångerrätten innebär att konsumenten har rätt att frånträda ett distansavtal genom att meddela näringsidkaren detta inom ångerfristen, vilken är 14 dagar räknat från, om det gäller en vara, den dag konsumenten tog emot denna, eller, om det gäller en tjänst, den dag avtalet ingås (14–15 §§).

Bestämmelserna i lagen är tvingande till konsumenternas förmån (8 §).

### 10.10 Prisinformationslagen (2004:347)

En ny prisinformationslag trädde i kraft den 1 oktober 2004. I förhållande till den tidigare gällande prisinformationslagen från 1991 (1991:601) har den nya lagen ett vidare tillämpningsområde, så tillvida att den förutom varor och tjänster även omfattar andra nyttigheter såsom elektrisk kraft, fjärrvärme och andra energiformer, alla typer av finansiella tjänster samt telekommunikationstjänster och andra typer av elektroniska kommunikationstjänster (prop. 2003/04:38 s. 27). Lagen gäller för näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahåller produkter till konsument (3 §). Om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om prisinformation till konsument, skall de bestämmelserna gälla i stället för bestämmelserna i prisinformationslagen (4 §). Sådana bestämmelser finns i bl.a. konsumentkreditlagen (1992:83), konsumentförsäkringslagen (1980:38) och lagen om elektronisk kommunikation. I den mån bestämmelser i andra lagar inte ställer lika höga krav på prisinformationen som enligt prisinformations-

lagen, t.ex. genom att det inte krävs att jämförpris anges, skall sistnämnda lag gälla i de delar den är strängare.

Enligt 7 § prisinformationslagen skall prisinformation för varor lämnas genom uppgift om varans pris och jämförpris. För andra produkter än varor skall prisinformation lämnas genom uppgift om produktens pris. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att även jämförpris skall anges för sådana produkter. Om det inte är möjligt att ange priset för en produkt, skall näringsidkaren i stället lämna prisinformation genom att ange grunderna för hur priset bestäms. Pris och jämförpris skall enligt lagens 2 § inkludera mervärdesskatt och andra skatter.

Prisinformationen skall enligt 10 § vara korrekt och tydlig. Om det kan tillkomma avgifter och andra kostnader, skall detta anges särskilt. Det som avses är tillkommande icke-obligatoriska kostnader såsom postförskottsavgifter, faktureringsavgifter och kortbetalningsavgifter. Att alla obligatoriska kostnader skall inräknas i priset framgår av 2 § (a. prop. s. 30). Informationen skall också lämnas på sådant sätt att det framgår klart för konsumenten vilken produkt informationen avser.

I propositionen med förslag till den nya prisinformationslagen (prop. 2003/04:38 s. 23) övervägde regeringen behovet av en särreglering av prisinformation vid marknadsföring på Internet eller i radio och TV. Regeringen fann dock att eventuella problem i fråga om marknadsföring i radio och TV kan lösas inom ramen för den gällande rättsordningen samt att det inte konstaterats några beaktansvärda problem med att de allmänna reglerna för marknadsföring av bestämda varor och tjänster även gäller för sådan marknadsföring på Internet. Regeringen bedömde därför att det inte fanns något behov av att införa särskilda bestämmelser om prisinformation vid marknadsföring på Internet eller i radio och TV.

Om en näringsidkare inte lämnar prisinformation enligt lagen eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen, skall marknadsföringslagen tillämpas. Prisinformation skall därvid anses vara sådan information av särskild betydelse ur konsument synpunkt som avses i 4 § andra stycket MFL.



## 10.11 Särskilda bestämmelser om reklam för vissa produkter

### 10.11.1 Tobaksvaror

Enligt 14 § tobakslagen (1993:581) får en näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter inte använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter som faller under tryckfrihetsförordningen. Det är inte heller tillåtet att vid sådan marknadsföring använda kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program. Detta gäller även sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen.

När det gäller sändningar som faller utanför radio- och TV-lagen finns inte något motsvarande förbud mot kommersiella annonser. Enligt nämnda lagrums andra stycke skall en näringsidkare dock vid marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter som sker på annat sätt än i tryckta skrifter eller radio- och TV-program iaktta särskild måttfullhet. I synnerhet gäller att reklam eller annan marknadsföring inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobak.

En näringsidkare som marknadsför antingen en annan vara än en tobaksvara eller en tjänst till konsumenter får enligt 14 a § första stycket 2 tobakslagen inte använda ett varukännetecken som helt eller delvis används för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara, om marknadsföringen sker i kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program eller i TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen. Av andra stycket framgår att om en näringsidkare använder ett sådant varukännetecken som avses i första stycket vid marknadsföring till konsumenter på något annat sätt än där sägs, näringsidkaren skall iaktta den måttfullhet som är betingad av att kännetecknet också kan förknippas med tobaksvaran.

En marknadsföringsåtgärd som strider mot dessa bestämmelser skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ MFL anses vara otillbörlig mot konsumenter (15 § tobakslagen). Den som bryter mot 14 § första stycket andra eller tredje meningen eller 14 a § första stycket 2 tobakslagen kan påföras marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen.

### 10.11.2 Alkoholdrycker

I alkohollagen (1994:1738) finns bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker. Vid sådan marknadsföring skall enligt 4 kap. 8 § nämnda lag särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol får inte företas. Inte heller får marknadsföring rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar. Enligt 4 kap. 10 § alkohollagen får vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter inte användas kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program. Detta gäller även för sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen. En handling som strider mot dessa bestämmelser skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen anses vara otillbörlig mot konsumenter.

### 10.11.3 Läkemedel

För närvarande föreskrivs i 7 kap. 10 § RTVL att reklam för receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som endast är tillgänglig efter ordination inte får sändas i televisionen. För övriga medier finns inte något sådant förbud (jfr Ds 2004:13, s. 83).

Inom socialdepartementet har lagts fram förslag till ändrad reglering av läkemedelsreklam för att uppfylla ett EG-direktiv<sup>8</sup>. En arbetsgrupp har föreslagit att det i läkemedelslagen (1992:859) införs förbud mot dels marknadsföring av receptbelagda läkemedel till allmänheten, dels mot läkemedel som inte har godkänts för försäljning. Förbudet innebär att all marknadsföring av de angivna produkterna är otillåten oavsett i vilket medium den förekommer. Enligt förslaget skall Läkemedelsverket utöva tillsyn över bestämmelsen (Ds 2004:13, *Formerna för den framtida läkemedelsreklamen*).

## 10.12 Regleringen i Storbritannien

Såvitt utredningen känner till är Storbritannien än så länge det enda landet inom EU som har infört särskilda regler om interaktiva tjänster i digital-TV.

---

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel.

Den tidigare gransknings- och tillståndsmyndigheten ITC (Independent Television Commission), numera Ofcom, har lämnat vissa vägledande riktlinjer till tillståndshavarna för användningen av interaktiva tjänster. Tre grundläggande principer har varit avgörande för ITC:s tillvägagångssätt. För det första har man utgått från att tittarna har ett betydande intresse av att det utvecklas en dynamisk och innovativ marknad för interaktiva tjänster. För det andra har man utgått ifrån nuvarande förväntningar hos tittarna, vilket innebär att förväntningar kan vara annorlunda när tittarna kan få innehåll på begäran jämfört med när de tittar på linjära program. Slutligen har man slagit fast att den nuvarande skiljelinjen mellan program och annonser är viktig för tittarna och att den skall upprätthållas. Sammantagna har dessa principer inneburit att man inte ansett att det funnits behov av att införa nya regler för interaktiva tjänster. I stället har man ansett att det varit tillräckligt att identifiera vilka delar av den existerande innehållsregleringen som skall bibehållas i den interaktiva miljön och vilka som inte behöver tillämpas där.

De interaktiva tjänsterna har delats in i kategorier, dels "dedicated interactive services" (ung. reserverade interaktiva tjänster), dels "enhanced interactive services" (ung. fördjupade eller förhöjda interaktiva tjänster). Karaktäristiskt för "dedicated interactive services" är att de nås direkt, vanligtvis genom en EPG. Deras innehåll är normalt inte kopplat till specifika program. Typiskt sett består de av elektroniska varuhus och underhållningstjänster som vadslagning och spel. Vissa av tjänsterna finns helt och hållet inom en "walled garden" som kontrolleras av programföretaget (the broadcaster), andra kan vara kopplade till en form av fullständig Internet-access. På "dedicated interactive services" ställs två krav. Det ena innebär att i de fall programföretag själva erbjuder innehåll, t.ex. som en del av en portal till en elektronisk shoppinggalleria, ligger detta klart inom deras ansvar och kontroll. Sådant innehåll faller inom ramen för sändningstillståndet och kan förväntas stå i överensstämmelse med gällande innehållsregler. Det andra kravet innebär att tittarna inte får vilseföras om vilket regelverk som är tillämpligt på det interaktiva eller Internet-innehåll som de kan få tillgång till.

"Enhanced interactive services" är tjänster som erbjuder interaktion med ett linjärt program och kan indelas i tre typer, nämligen redaktionella fördjupningar till program, reklamfördjupningar som nås direkt eller indirekt från ett program och reklamfördjupningar

som nås genom en annons eller ett sponsringsmeddelande för att ge mer information om en viss produkt eller tjänst eller om var den kan köpas. För dessa typer av interaktiva tjänster, som således har det gemensamt att de utgår från programtjänster, finns det mer detaljerade regler.

Det slås till en början fast att den som innehar sändningstillståndet har ansvar för att även alla fördjupningar som den sändande har kontroll över uppfyller de krav som ställs upp i ITC:s regler. Detta gäller även alla interaktiva ikoner i program eller annonser. Reglerna innebär bl.a. att det som visas på "första klicks"-bilden skall uppfylla samma regler som en annons som visas i enlighet med reglerna om annonsavbrott i linjära program. Bortom det "första klicket" är denna regel tillämplig enbart på innehåll som är utformat som en programfördjupning och som programföretaget utövar kontroll över.

Det förutsätts inte att tillståndshavarna skall ta ansvar för material som de inte har något redaktionellt ansvar för, men skillnaderna i status mellan olika typer av material måste vara tydliga (transparenta) för TV-tittarna. Det är tillåtet att länka material på en Internet-sajt eller en server hos tredje man och det förväntas inte att programföretaget har kontroll över sådant material. Däremot måste det klargöras för tittarna att programföretaget inte har något ansvar för sådant innehåll. Tittarna måste också informeras om eventuella kostnader för att interagera.

Särskilda regler om interaktiv annonsering gäller för programanknutna interaktiva tjänster. Reglerna grundar sig på motsvarande krav som ställs på linjära program och är ägnade att skydda programmets integritet.

Annonser som visas i samband med programfördjupningar måste vara klart urskiljbara som annonser och vara skilda från allt redaktionellt innehåll på ett sätt som känns igen. Om en tittare kommer att dra på sig en kostnad genom att välja att interagera (t.ex. för ett telefonsamtal) måste denna kostnad tydligt anges.

Interaktiva ikoner (varmed menas alla sätt att visa att det finns möjlighet att interagera) får inte innehålla varumärken och skall inte användas på ett sätt som uppmuntrar otillbörligt gynnande av en produkt som förekommer i ett linjärt program. Motivet för denna regel är att förhindra att interaktiva valmöjligheter visas på ett sätt som inverkar menligt på programmets integritet, t.ex. genom att uppmuntra produktion av program som utformats enbart som verktyg för att sälja produkter. Den allmänna regeln om

förbud mot otillbörligt gynnande av kommersiella intressen under programmen gäller allt redaktionellt material som programföretaget svarar för. Det gäller dock inte sådana ikoner som placerats på skärmen av t.ex. tillverkare av utrustning.

För att upprätthålla principen om att annonser skall hållas åtskilda från redaktionellt material även i den interaktiva miljön är det inte tillåtet att låta tittarna gå rakt från ett program till en sida som enbart innehåller annonsmaterial. En mellanliggande ”första klick”-bild skall erbjuda åtminstone något icke-kommersiellt material. Dessa programfördjupningar får ha länkar till kommersiellt innehåll men då måste tittarna tydligt informeras om att nästa klick kommer att leda dem till annonser eller köperbudanden. Interaktiva valmöjligheter får innehålla information om produkter som har samband med det redaktionella innehållet i ett program såsom böcker, video eller musik, men de måste då behandlas som annonser och inte som redaktionellt material.

Under en programfördjupning får annonser som inte särskilt har valts av tittaren inte dominera över programinnehåll. En tumregel är att högst en tredjedel av TV-bilden får upptas av annonser i dessa fall. Det är vidare inte tillåtet att i anslutning till en programfördjupning visa annonser för en produkt eller tjänst som inte skulle kunnat visas i enlighet med de ordinarie reglerna för annonser i anslutning till ett linjärt program.

ITC har även ställt upp särskilda krav för interaktiva fördjupningar för vissa särskilt känsliga programkategorier, nämligen för nyheter och nyhetskommenterande program, för program med konsumentrådgivning och för barnprogram.

# 11 Gränsdragningsfrågor

## 11.1 Några utgångspunkter

Som angetts i avsnitt 9.4.1 kan man skilja mellan tjänster som är centralt interaktiva och sådana som är lokalt interaktiva. De sistnämnda överförs på samma sätt som de egentliga programmen, dvs. genom en sändning som är riktad till allmänheten. Sändningen av dessa tjänster är dock sådan att det är möjligt för den mottagande att tillgodogöra sig materialet i stort sett när och i vilken ordning denne önskar. De kan därför kallas icke-linjära (även om själva utsändningen är linjär). De skiljer sig därigenom från de linjära programmen (de "egentliga" TV- och ljudradioprogrammen). De linjära programmen pågår från början till slut mellan på förhand bestämda tidpunkter. Eftersom lokalt interaktiva tjänster tillhandahålls genom sändningar till allmänheten omfattas de av radio- och TV-lagen. Sökbar text-TV och elektroniska programguider är exempel på tjänster som är icke-linjära och lokalt interaktiva.

När det gäller centralt interaktiva tjänster tillhandahålls de endast på begäran av den mottagande. En centralt interaktiv tjänst kräver en kommunikation mellan konsumenten och den sändande via en returkanal. Eftersom sändningen av den centralt interaktiva tjänsten sker på begäran av den mottagande är radio- och TV-lagen inte tillämplig.

Begreppet interaktiva tjänster kan beteckna både centralt interaktiva tjänster, dvs. tjänster som bygger på en tvåvägskommunikation mellan den sändande och den mottagande, och lokalt interaktiva tjänster. Gemensamt för centralt och lokalt interaktiva tjänster är att de i allmänhet är icke-linjära. Delar av de interaktiva tjänsterna kan dock vara linjära. Så är fallet med exempelvis video-on-demand (VOD). Tittaren kan själv välja om och när han eller hon vill titta på en viss film, men normalt är det tänkt att tittaren skall ta del av själva filmen linjärt, dvs. från början till slut.

## 11.2 Radio- och TV-lagens tillämpningsområde

### 11.2.1 Teknikutvecklingen skapar juridiska gränsdragningsproblem

Digitaliseringen av sändningstekniken innebär bl.a. att radio- och TV-sändningar kan distribueras på andra sätt och till andra mottagare än vad som är möjligt vid analoga sändningar. Förutom i de traditionella distributionsnäten kan TV distribueras digitalt även i bredbandsnät och telenät, liksom trådlöst till mobila mottagare. Man kan även ta del av vissa TV- och radiosändningar via Internet, s.k. webbsändningar. För ljudradions del innebär en digitalisering att sändningarna i allt större utsträckning kommer att innehålla – förutom ljud – även text och bilder som kan visas t.ex. på en liten bildskärm på digitalradiomottagaren. Den tekniska utvecklingen får sålunda till följd att det blir allt svårare att upprätthålla tydliga gränser mellan dels radio och TV, dels vad som utgör en radiosändning i radio- och TV-lagens mening och vad som är en sändning på begäran. För att lösa de juridiska gränsdragningsproblemen måste en analys göras av dels vad som utgör ljudradio- och TV-program i radio- och TV-lagens mening, dels vad som menas med att en sändning är riktad till allmänheten.

### 11.2.2 Begreppen ljudradio- och TV-program i radio- och TV-lagens mening

*Vår bedömning:* Enbart den omständigheten att TV- eller radiosändningen tas emot i en annan apparat än den traditionella TV- eller radiomottagaren bör inte medföra att en sändning som i övrigt uppfyller kraven för att omfattas av lagen inte anses utgöra ett ljudradio- eller TV-program.

Radio- och TV-lagen gäller för sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. En tolkning av vad som innefattas i radio- och TV-lagens begrepp "ljudradio- och TV-program" bör ta sin utgångspunkt i yttrandefrihetsgrundlagens bemyndigande att göra inskränkningar i rätten att sända radioprogram (3 kap. 1 och 2 §§ YGL). Det som omfattas av begreppet radioprogram i yttrandefrihetsgrundlagen åtnjuter ett skydd som innebär att det i lag inte

får göras andra inskränkningar i yttrandefriheten än sådana som anges i yttrandefrihetsgrundlagen. När det gäller sådant som faller utanför den grundlagens tillämpningsområde finns det dock inget motsvarande skydd.

Med "radioprogram" avses i yttrandefrihetsgrundlagen sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I begreppet innefattas också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Innehållet i varje sändning utgör ett radioprogram i grundlagens mening (prop. 1990/91:64 s. 108). Yttrandefrihetsgrundlagens begrepp är vidare än radio- och TV-lagens på så sätt att grundlagen även innefattar andra överföringar än program i television och radio. Försiktighet är påkallad vid tolkningen av programbegreppet i radio- och TV-lagen eftersom grundlagen har till syfte att skydda yttrandefriheten medan radio- och TV-lagen föreskriver inskränkningar i densamma.

Innebörden av begreppen ljudradio och television bör enligt motiven till radio- och TV-lagen bestämmas utifrån det allmänna språkbruket och det behov som kan finnas av att reglera denna typ av verksamhet (prop. 1995/96:160 s. 65). I motiven anges vidare att det inte bör fästas någon särskild vikt vid vilken teknik som utnyttjas, utan lagens tillämpningsområde bör vara oförändrat även om det sker tekniska förändringar i framtiden. Med radio och television torde, enligt vad regeringen uttalade i motiven, i det allmänna språkbruket förstås sändningar som ett obestämt antal personer samtidigt kan ta emot i en ljudradiomottagare respektive televisionsmottagare.

Konvergensutredningen påpekade i sitt betänkande *Konvergens och förändring – Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna* (SOU 1999:55 s. 163) att det i förarbetena till radio- och TV-lagen "antyds att typen av apparat som används för mottagandet *kan* vara av betydelse för bedömningen av om det handlar om ljudradio eller television enligt det allmänna språkbruket".

Även om det kan finnas fog för en sådan tolkning anser utredningen att betydande vikt bör läggas vid att motiven till radio- och TV-lagen enligt vår mening ger uttryck för tanken att dess tillämpningsområde inte skall vara statiskt utan i stället på ett dynamiskt sätt bör följa teknikutvecklingen. Enbart den omständigheten att TV- eller radiosändningen tas emot i en annan apparat än den traditionella TV- eller radioapparaten bör enligt utredningens uppfattning



därför inte medföra att en sändning som i övrigt uppfyller kraven för att omfattas av lagen inte anses utgöra ett ljudradio- eller TV-program. Således torde program som tas emot i en dator, mobiltelefon e.d. omfattas av lagen om även övriga förutsättningar, särskilt att sändningen skall vara riktad till allmänheten, är för handen.

### 11.2.3 Sändningarna skall vara riktade till allmänheten

*Vår bedömning:* Vid avgörande av vad som skall anses utgöra en sändning till allmänheten enligt radio- och TV-lagens bestämmelser, skall man antaga samma utgångspunkter som vid bedömningen av om en viss sändning faller under regeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL. Det avgörande skall därför enkelt uttryckt vara vem sändningen riktas till och vem som startar densamma.

En förutsättning för att en sändning av ljudradio- och TV-program skall omfattas av radio- och TV-lagen är att fråga är om en sändning som är riktad till allmänheten. Så är fallet endast om sändningen samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Begreppet "allmänheten" har enligt förarbetena samma betydelse som i yttrandefrihetsgrundlagen. I motiven till yttrandefrihetsgrundlagen anges att i rekvisitet "riktad till allmänheten" ligger att sändningen måste startas av avsändaren, dvs. den som tillhandahåller innehållet till allmänheten. När en sändning sker på särskild begäran innebär det att den mottagande själv tar kontakt med den som sänder och startar sändningen. Den stora skiljelinjen mellan regeln om radioprogram och den s.k. databasregeln (1 kap. 9 § YGL) består sålunda i vem som startar sändningen; är det avsändaren som startar sändningen är regeln om radioprogram tillämplig medan om det är den mottagande som startar överföringen databasregeln är tillämplig (SOU 2001:28 s. 198, se dock om webb-TV nedan avsnitt 11.2.5).

Vi har i delbetänkandet *Must carry* (SOU 2003:109 s. 82 f.), när det gäller gränsen för vilka tilläggstjänster som skall omfattas av vidareändningsplikten enligt nuvarande 8 kap. 1 § RTVL, ansett att vägledning kan hämtas från skillnaden i tillämpningsområde mellan å ena sidan 1 kap. 6 § YGL och å andra sidan 1 kap. 9 § YGL och föreslagit att vidareändningsplikten endast skall omfatta tilläggstjänster som riktas samtidigt till samtliga mottagare och som startas

av den som sänder. (Vi återkommer till frågan om vidareändningsplikten för tilläggstjänster i avsnitt 12.3.2.)

Frågan om en sändning är riktad till allmänheten får stor betydelse vid bedömningen om TV-sändningar via bredband (IP-TV) och webbsändningar faller under radio- och TV-lagens tillämpningsområde.

#### 11.2.4 Gränsdragningen mellan ljudradio- och TV-sändningar

*Vår bedömning:* Till följd av digitaliseringen kan skiljelinjen mellan TV- och ljudradio komma att bli alltmer otydlig. Om gränsfall uppkommer angående en sändnings rättsliga status får avgörande vikt tillmätas vad som är det väsentliga innehållet för den mottagande.

Gränsdragningen mellan ljudradio och TV kan komma att bli alltmer otydligt i takt med att digitala radiosändningar förutom ljud även kommer att innehålla text och bilder. I framtiden kan det också bli en ökad integration mellan de olika distributionssätten för radio och TV. Vid analoga sändningar sänds radio från vissa radiosändare och TV från andra sändare på olika frekvenser och med olika teknisk standard. De digitala marknäten för radio- och TV-sändningar skiljer sig också åt på så sätt att olika sändare används för respektive typ av sändning och sändningarna sker i olika standarder (t.ex. DAB resp. DVB-T). Redan i dag sänds dock digitala radiokanaler i vissa kabel-TV-nät. I framtiden kan det tänkas att radio även kommer att distribueras i t.ex. IP-TV-nät, i det digitala marknätet för TV-sändningar och via satellit. För trådlösa sändningar av radio och TV på frekvenser under 3 GHz krävs tillstånd och i detta kommer att anges vilken typ av sändningar som tillståndet avser. Det bör därför inte uppstå några problem med sammanblandning av radio- och TV-sändningar i tillståndshänseende. (Trådbundna sändningar av radioprogram kräver inte tillstånd.)

Däremot kan det i andra hänseenden uppstå oklarhet angående vilken karaktär en sändning har. Sålunda kan en följd av att radiosändningar i framtiden även kommer att innehålla text och bilder bli att digitala ljudradiomottagare i ökad utsträckning kommer att utrustas med en liten bildskärm och därmed få vissa likheter med en TV-mottagare. Sändningarna som sådana kommer också att skilja sig från vad som traditionellt avses med ljudradio och i viss mån

likna TV-sändningar. Utredningen anser därvid att om gränsfall uppkommer angående en sändnings rättsliga status, avgörande vikt får tillmätas vad som är det väsentliga innehållet för den mottagande. För ljudradio är det själva lyssnandet som är det väsentliga medan för TV det är själva tittandet. Att det sänds vissa bilder och textmeddelanden med ljudradiosignalen bör därför inte ensamt föranleda att innehållsreglerna för TV skall gälla.

### 11.2.5 Är radio- och TV-lagen tillämplig på IP-TV och webbsändningar?

*Vår bedömning:* Webbsändningar, sändningar i bredbandsnät med IP-teknik och sändning av TV i allmänna kommunikationsnät som består av parkabel av metall är i allmänhet att betrakta som riktade till allmänheten och omfattas därmed av radio- och TV-lagen.

Huvudregeln om radioprogram i yttrandefrihetsgrundlagen omfattar uttryckligen även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas. Hit räknas direktsändningar via Internet, liksom uppspelningar via Internet av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer (prop. 2001/02:74 s. 97). Om en webbsändning däremot blir tillgänglig först efter begäran från den mottagande är huvudregeln om radioprogram inte tillämplig.

Regeringen anförde följande angående webbsändningar vid ändringar i 1 kap. 6 § YGL (prop. 2001/02:74 s. 41). "Det är sändaren som svarar för den huvudsakliga aktiviteten. Det är sändaren som – liksom när det gäller traditionella radio- och TV-sändningar – avgör när webbsändningarna skall börja, och de pågår utan möjlighet för mottagaren att påverka när de skall sluta. Mottagarens medverkan är begränsad till att slå på datorn, gå till en adress och där aktivera en länk. Denna medverkan skiljer sig inte från den som gäller i fråga om de traditionella radio- och TV-sändningarna, nämligen att slå på radion eller TV:n och välja kanal. De momentana sändningarna till webbsidan startas alltså av sändaren. Överföringarna av dessa från webbsidan till mottagarna görs sedan av mottagarna själva. Eftersom det är fråga om momentana tillhandahållanden av sändaren, bör dessa överföringar av mottagarna ses som vidareförmedlingar utan självständig betydelse för frågan om vem som startat sändningarna. Avgörande är i stället vem som startat de ursprungliga webb-

sändningarna. Eftersom det är sändaren, är sändningarna att anse som riktade till allmänheten.”

Enligt motiven till radio- och TV-lagen skall begreppet allmänheten tolkas på samma sätt som i yttrandefrihetsgrundlagen. Utredningen anser därför att man vid avgörande av vad som skall anses utgöra en sändning till allmänheten enligt radio- och TV-lagens bestämmelser, bör antaga samma utgångspunkter som vid bedömningen av om en viss sändning faller under regeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL. Det avgörande skall därför enkelt uttryckt vara vem sändningen riktas till och vem som startar densamma.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att radio- och TV-lagen är tillämplig på dels direktsändningar via Internet, dels sändningar av inspelade program som via Internet tillhandahålls allmänheten på tider som sändaren bestämmer. En förutsättning är att sändningen är tillgänglig för vem som helst som vill ta del av den. Att användaren måste söka upp en viss webbsida och där aktivera en länk innebär visserligen ett visst mått av särskild begäran, men så länge inte den mottagande kan påverka starttiden för sändningen omfattas den enligt utredningens bedömning av radio- och TV-lagen. Utredningen kan inte se några bärande skäl för att inskränka radio- och TV-lagens tillämpningsområde på sätt att lagen inte skall omfatta de aktuella sändningarna. Det skall framhållas att eftersom fråga är om huvudsakligen trådbundna eller andra icke-tillståndspliktiga sändningar, det inte kan ställas krav på tillstånd enligt radio- och TV-lagen för webbsändningar eller ställas andra krav på innehållet i sändningarna än vad som gäller för trådsändningar i övrigt.

Sändning av TV-program i bredbandsnät (IP-TV) skiljer sig från traditionella rundradiosändningar genom att signalen inte ligger ute tillgänglig för alla som har en mottagare och som ställer in den på rätt frekvens. Då multicast-teknik används i IP-TV-nät sänds signalen istället endast till dem som har tecknat ett abonnemang hos operatören. Om vem som helst kan teckna ett sådant abonnemang förändras dock inte sändningens karaktär av en sändning till allmänheten. En jämförelse kan också göras med traditionella kabel-TV-nät där, utöver grundutbudet, endast de som abonnerar kan ta emot signalen som sänds ut i nätet. Signalen går i och för sig ut till alla hushåll som är anslutna till nätet, men de som inte har betalt för ett extra utbud har antingen ett filter inmonterat som gör att signalen inte kan tas emot av TV-mottagaren eller sänds de abonnerade kanalerna krypterade så att endast de som har tecknat abonnemang och har en avkodare kan se programmen. Utredningen bedömer

mot bakgrund av det anförda att även IP-TV-sändningar, särskilt som de för tittaren framstår som likvärdiga med traditionell TV-distribution, omfattas av radio- och TV-lagen.

Vid TV-distribution i nät med mindre kapacitet, t.ex. telenät, finns endast en kanal eller programtjänst i taget tillgänglig i digital-TV-mottagaren. När tittaren väljer en annan kanal hämtas signalen för denna på en server i en basstation där den finns tillgänglig. Programmen kan sålunda sägas bli tillgängliga för tittaren först efter begäran. Samtliga program är inte samtidigt tillgängliga för alla anslutna till nätet på samma sätt som vid en rundradiosändning i mark- eller satellitnät eller en sändning i ett traditionellt kabel-TV-nät. Å andra sidan kan basstationen ses som en nödvändig distributionslänk för det som sänds ut. "Tekniken" har påtagliga likheter med den som gäller vid webbsändning i det att basstationen kan liknas vid den webbsida där mottagaren hämtar sändningen. Paralleller kan också dras till kabel-TV-nät med stjärnstruktur, där varje hushåll har en egen ledning från fastighetscentralen i vilken endast de program som hushållen abonnerar på sänds ut. Telestationen kan sägas motsvara fastighetscentralen och telefonledningen från telestationen till hushållet den kabel som går från fastighetscentralen till den enskilda lägenheten. Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att om det är sändaren som bestämmer när sändningen till basstationen startar och vad den skall innehålla, är sändningen att anse som riktad till allmänheten. Detta gäller naturligtvis under förutsättning att den krets som är ansluten till nätet som abonnenter av TV-tjänsten är tillräckligt stor för att betraktas som en allmänhet.

Sammanfattningsvis gör vi alltså den bedömningen att radio- och TV-lagen i dess nuvarande lydelse omfattar såväl sändningar av IP-TV som webbsändningar av radio- och TV-program som tillhandahålls allmänheten på särskild begäran, om det är fråga om direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer. Denna bedömning innebär att radio- och TV-lagen gäller för sådana sändningar på samma sätt som för andra sändningar, vilket medför att reglerna om registreringskyldighet för den som bedriver sändningsverksamheten, om skyldighet att registrera och använda sändningsbeteckning, annonsreglerna etc. är tillämpliga. Dessutom innebär det att Radio- och TV-verkets och Granskningsnämndens tillsynsansvar omfattar även denna typ av sändningar.

## 11.3 Centralt interaktiva tjänster

### 11.3.1 Nuvarande reglering

Som konstaterats i tidigare avsnitt är radio- och TV-lagen inte tillämplig på centralt interaktiva tilläggstjänster eftersom dessa överförs efter det att konsumenten valt att kommunicera med den sändande genom en returkanal och sändningen därmed sker på begäran av den mottagande. Detta innebär att det inte krävs tillstånd enligt radio- och TV-lagen för centralt interaktiva tjänster. Kommunikationen mellan den sändande och den mottagande sker genom en en-till-en-kommunikation i det nät där den mottagande har sin returkanal. Denna kan finnas i exempelvis tele- eller mobiltelenätet, i ett bredbandsnät eller i kabel-TV-nätet. För tillhandahållande av en innehållstjänst via Internet, i telefon- eller mobiltelefonnäten eller i kabel-TV- eller bredbandsnät finns inga krav på tillstånd eller anmälan till myndighet. Reglerna om anmälan i lagen om elektronisk kommunikation gäller inte för innehållstjänster, utan bara för tjänster som utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät, dvs. för rena överföringstjänster.

Att radio- och TV-lagen inte är tillämplig medför vidare att dess regler om annonser och om särskilda krav på innehållet i övrigt inte gäller för centralt interaktiva tjänster. Det finns emellertid andra regler som är tillämpliga på innehållet i sådana tjänster.

Marknadsföringslagen gäller all marknadsföring och är sålunda tillämplig på reklam i såväl radio- och TV-program som i tjänster som tillhandahålls endast på begäran. Det betyder bl.a. att reklam som förekommer i centralt interaktiva tjänster – på samma sätt som reklam i radio- eller TV-sändningar och all annan reklam – inte får vara vilseledande och skall utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring och vem som svarar för marknadsföringen. I de fall tjänsterna leder till att användarna ingår avtal om köp eller förhyrning av varor eller tjänster gäller vidare distansavtalslagens bestämmelser. Prisinformationslagens regler gäller även för marknadsföring på Internet och i radio- och TV. Det betyder att det är nödvändigt att korrekt och tydligt ange priset, inklusive mervärdesskatt och andra skatter, jämte uppgift om eventuella tillkommande avgifter och andra kostnader, för tjänster som erbjuds i digitala radio- och TV-sändningar. Detta gäller oavsett om det är fråga om en sändning som faller under radio- och TV-

lagen eller om det är en sändning som sker på begäran av den mottagande på tid som denne bestämmer.

När det gäller kommersiella annonser för tobak och alkoholdrycker är sådana inte förbjudna annat än – såvitt nu är av intresse – i ljudradio- och TV-program, dvs. endast om de förekommer i en sändning som är riktad till allmänheten. När en TV-tittare eller radiolyssnare har börjat kommunicera med den sändande genom returkanalen finns det således inte något förbud mot kommersiell tobaks- eller alkoholreklam i det innehåll som sänds till den mottagande på begäran av denne. Däremot finns restriktioner i alkohollagen respektive tobakslagen i fråga om marknadsföring till konsumenter, som gäller vid all form av marknadsföring. Således skall särskild måttfullhet iakttas och får reklam- eller marknadsföringsåtgärder inte vara påträngande eller uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol eller tobak (4 kap. 8 § alkohollagen respektive 14 § andra stycket tobakslagen).

Förbuden i radio- och TV-lagen mot reklam riktad till barn under tolv år och mot reklam för receptbelagda läkemedel och medicinska behandlingar saknar motsvarighet i annan reglering och gäller följaktligen inte för centralt interaktiva tjänster. När det gäller läkemedelsreklam har dock, som nämnts i avsnitt 10.11.3, inom Socialdepartementet utarbetats ett förslag om ett generellt förbud mot dels marknadsföring av receptbelagda läkemedel till allmänheten, dels läkemedel som inte har godkänts för försäljning. Om förslaget leder till lagstiftning kommer förbudet mot sådan läkemedelsreklam att gälla oavsett i vilket medium den presenteras.

I den mån de centralt interaktiva tjänsterna utförs mot ersättning torde de omfattas av lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster. Denna lag är nämligen tillämplig på tjänster som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare, om det är en tjänst som normalt utförs mot ersättning. Enligt nämnda lag är en tjänsteleverantör skyldig att ge viss information i samband med tillhandahållandet av tjänsten respektive i samband med beställning. Därutöver ställs bl.a. krav på tjänsteleverantören att utan onödigt dröjsmål bekräfta en beställning och att på visst sätt tillhandahålla avtalsvillkor.

### 11.3.2 Bör radio- och TV-lagens tillämpningsområde utvidgas?

*Vår bedömning:* Radio- och TV-lagens tillämpningsområde bör inte utvidgas till att – helt eller delvis – omfatta centralt interaktiva tjänster som tillhandahålls den enskilde genom en överföring på begäran.

*Vårt förslag:* Det skall införas en regel om att en interaktiv ikon som leder till en tjänst som tillhandahålls genom en sändning på särskild begäran skall förenas med ett meddelande om att radio- och TV-lagen inte är tillämplig på sändning av den begärda tjänsten. Vidare skall det inte vara tillåtet att i en sändning som faller under lagens tillämpningsområde införa en ikon som leder direkt till innehåll som är förbjudet enligt radio- och TV-lagen eller som strider mot villkor i sändningstillståndet.

I vårt uppdrag ingår att göra en gränsdragnings mellan interaktiva tjänster och de sändningar för vilka allmänna regler skall gälla. Vi har ovan konstaterat att gränsen för radio- och TV-lagens tillämpningsområde för närvarande går vid vad som är att betrakta som en sändning riktad till allmänheten. En fråga vi därför har att ta ställning till är om det är påkallat att utvidga lagens tillämpningsområde till att även omfatta delar som utgör sändningar som sker på begäran av den mottagande på tider som denne bestämmer.

Det som framför allt talar för att utsträcka radio- och TV-lagens tillämpningsområde så att det omfattar centralt interaktiva tilläggs-tjänster, är att tjänsterna tillhandahålls konsumenten i samband med de traditionella radio- och TV-programmen och de lokalt interaktiva tjänsterna. Det kan därför vara svårt för en tittare eller lyssnare att veta var gränsen går för när de strängare reglerna som gäller för radio- och TV-sändningar upphör att gälla. Konsumenterna är vana vid att det finns en viss skyddsnivå i fråga om det innehåll som förekommer i sändningar i radio och TV och kan antas ha förväntningar på att allt innehåll som förmedlas på detta sätt följer samma restriktiva regler.

De främsta motiven för innehållsreglerna i radio- och TV-sändningar är att det på grund av det begränsade frekvensutrymmet är nödvändigt med regler för att uppnå största möjliga mångfald samt att TV-mediet med sin övertygelseförmåga genom kombinationen av ljud och bild och sin räckvidd har en särskild genomslagskraft. Dessutom fyller TV en viktig funktion som massmedium i allmän-



hetens tjänst. När det gäller interaktiva tjänster äger dock dessa motiv inte samma bärkraft som i fråga om linjära TV-program.

Mångfaldsmotivet är inte aktuellt på samma sätt när det gäller centralt interaktiva tjänster som när det gäller rundradiosändningar. De centralt interaktiva tjänsterna kommer inte att uppta någon kapacitet i det begränsade frekvensutrymmet för marksändningar. Överföringarna av de centralt interaktiva tjänsterna kommer i allmänhet att ske via trådbundna nät eller via satellit.

När det gäller TV-mediets särskilda genomslagskraft är övertygelseförmågan sannolikt inte lika stark när det rör sig om interaktiva tjänster som i fråga om linjära program. Räckvidden blir inte heller helt densamma som för de vanliga programmen och de lokalt interaktiva tjänsterna eftersom möjligheten att tillgodogöra sig de centralt interaktiva tjänsterna bara står öppen för dem som har tillgång till returkanal. Inte alla TV-tittare kommer att ha tillgång till en sådan returkanal, åtminstone inte som kan nås via fjärrkontrollen.

Den viktigaste och enligt utredningen avgörande omständigheten i detta sammanhang är emellertid att det är konsumenten själv som har valt att lämna den linjära programmiljön för en miljö som bygger på direkt kommunikation mellan tittare och tjänsteleverantör. Detta medför, menar vi, att inte samma skyddsnivå som gäller för de linjära programmen behöver upprätthållas gentemot tittarna och lyssnarna.

Vidare kan anföras konkurrensskäl mot att utvidga tillämpningsområdet för radio- och TV-lagen till att även omfatta centralt interaktiva tjänster. De aktuella tjänsterna kommer att konkurrera med liknande tjänster som tillhandahålls via Internet och sådana tjänster som kan erbjudas via mobiltelefonnätet. Tjänster som finns tillgängliga på dessa två plattformar har att följa de allmänna regler som vi beskrivit tidigare. Det är viktigt att så långt möjligt skapa en konkurrensneutral marknad för tjänster oavsett på vilken plattform de tillhandahålls. Man bör därför undvika att reglera endera distributionssättet hårdare än det andra. Med hänsyn härtill anser vi att det inte finns några bärande skäl för att införa en reglering som innebär att centralt interaktiva tjänster som tillhandahålls i digital-TV eller digitalradio till alla delar måste överensstamma med radio- och TV-lagen.

Som anförts finns det dock en konsumentskyddsaspekt som måste uppmärksammas. TV-tittare och radiolyssnare kan förväntas utgå från att allt innehåll som de kan tillgodogöra sig genom TV-

och radiosändningar uppfyller samma stränga regler. Vi anser därför att det måste införas en regel om att tjänsteleverantören alltid skall lämna information till TV-tittarna/radiolyssnarna när de lämnar en miljö som regleras av radio- och TV-lagen och går över till en annan rättslig miljö. Detta bör ske genom att det införs en bestämmelse om att en interaktiv ikon som leder till en tjänst som tillhandahålls genom en sändning på särskild begäran skall förenas med ett meddelande om att radio- och TV-lagen inte är tillämplig på sändning av den begärda tjänsten.

Utredningen anser vidare att det inte skall vara tillåtet att gå från det som utgör en radio- och TV-sändning i lagens mening, dvs. från linjära program eller från lokalt interaktiva tjänster (EPG:n, sökbar text-TV, programför djupningar m.m.), direkt till redaktionellt innehåll, annonsering eller annat som är förbjudet enligt radio- och TV-lagen. Detta gäller även om innehållet i fråga blir tillgängligt för den mottagande genom en överföring som inte utgör en sändning enligt radio- och TV-lagen. Således skall det inte vara tillåtet att leda en konsument direkt till alkohol- eller tobaksreklam, reklam riktad till barn under tolv år eller reklam för receptbelagda läkemedel eller behandlingar. Det skall inte heller vara tillåtet att direkt från program eller lokalt interaktiva tjänster leda en konsument till interaktiva handelstjänster avseende produkter som inte får förekomma i försäljningsprogram i TV. Inte heller skall det vara tillåtet att direkt till nämnda program och tjänster länka material som strider mot 6 kap. 2 § RTVL, dvs. sådant som innehåller ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller pornografiska bilder. Självfallet får inte heller innehåll som strider mot de allmänna straffrättsliga bestämmelserna om bl.a. hets mot folkgrupp, olaga våldsskildring och förtal förekomma i eller i direkt anknytning till sändningar som faller under radio- och TV-lagens tillämpningsområde. Vi behandlar frågan ytterligare i författningskommentaren.

### **11.3.3 Bör tillämpningsområdet för radio- och TV-lagen inskränkas?**

Vid slutsatsen att en utvidgning av radio- och TV-lagens tillämpningsområde inte bör ske kan det finnas anledning att ifrågasätta om tillämpningsområdet i stället borde inskränkas, på sätt att lagen inte skall omfatta sådana tjänster som för tittaren eller lyssnaren framstår som identiska med centralt interaktiva tjänster. Ett exempel

på en sådan tjänst som för konsumenten kan framstå som en tjänst på begäran är near-video-on-demand (NVOD). Att låta tittarens eller lyssnarens uppfattning om tjänstens karaktär styra radio- och TV-lagens tillämplighet skulle emellertid skapa stora gränsdragningsproblem. Utredningen kan inte heller finna bärande skäl för att undanta nämnda sändningar från radio- och TV-lagens tillämpningsområde. De bör därför lämpligen följa samma regler som övriga lokalt interaktiva tjänster.

## 12 Tillståndsfrågor

### 12.1 Utgångspunkten bör vara en så teknikneutral reglering som möjligt

*Vår bedömning:* Utgångspunkten bör vara en reglering som inte gör skillnad på vilket distributionssätt som används vid överföringen av tilläggstjänsterna till konsumenterna. Mot bakgrund dels av att grundlagsskyddet är olika starkt beroende på om distributionen av radio- och TV-program sker genom tråd eller inte, dels av att tillgången på sändningsutrymme är olika stor vid kabel-, satellit- respektive marksändningar bedömer dock utredningen att det inte är möjligt att uppnå en i alla avseenden teknikneutral lagstiftning.

De tilläggstjänster som skall bli föremål för en reglering är – i enlighet med vad vi ovan konstaterat – de som tillhandahålls användarna genom en sändning av elektromagnetiska vågor som är riktad till allmänheten (och ägnad att tas emot med tekniska hjälpmedel). Centralt interaktiva tjänster skall således inte omfattas av den reglering vi föreslår.

En utgångspunkt för en reglering av interaktiva tjänster i digitala radio- och TV-sändningar bör enligt utredningens mening vara att de rättsliga förutsättningarna för att erbjuda sådana tjänster så långt möjligt är desamma oavsett på vilket sätt de distribueras, via radiosändning i marknät eller kabel (i begreppet kabel innefattas alla typer av trådbundna nät såsom IP-TV-nät, bredbandsnät och koplade telenät) eller via satellit. Att det råder likartade förhållanden för aktörerna oavsett vilken plattform de agerar på befrämjar en sund konkurrens mellan tjänsteleverantörerna.

Att åstadkomma en i alla avseenden teknikneutral reglering försvåras emellertid av att sändningar av radio- och TV-program har olika grad av grundlagsskydd beroende på vilket distributionssätt

som används för överföringen. För sändning av radioprogram (vilket inbegriper såväl ljudradio- och TV-program som vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med elektromagnetiska vågor) genom tråd råder i princip full etableringsfrihet. Yttrandefrihetsgrundlagen tillåter inte att det ställs krav på tillstånd för sådana sändningar. Inte heller är det möjligt att ställa mer än begränsade krav på innehållet i programmen. Således är det möjligt att i lag meddela föreskrifter om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsförhållningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp (3 kap. 1 § andra stycket 4 YGL). Det som avses här är ingripanden mot programtjänster med ett utbud inriktat på våldsskildringar, pornografi eller rasistiska program (prop. 1990/91:64 s. 115 f.). Enligt 1 kap. 12 § YGL är det också tillåtet att i lag meddela regler om bl.a. förbud mot sändning av eller villkor för kommersiell reklam, annan annonsering och sponsrade program.

När det gäller rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får däremot i lag ges föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 2 § YGL). Det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Vid ställningstagandet till om tillstånd eller villkor skall åläggas en viss verksamhet måste det göras en avvägning mellan å ena sidan intresset av att så långt möjligt upprätthålla en etableringsfrihet och å andra sidan nödvändigheten att planera frekvensanvändningen med hänsyn till internationella åtaganden och till att ett begränsat frekvensutrymme skall användas på ett från yttrandefrihets- och informationsfrihetsperspektiv så effektivt sätt som möjligt. En sådan avvägning har lett till att det krävs tillstånd endast för sändningar på de frekvenser där frekvensutrymmet är som mest begränsat, dvs. för yttäckande marksändningar av radio- och TV-program på frekvenser under 3 gigahertz (2 kap. 1 § första stycket RTVL). Däremot är satellitsändningar av radio- och TV-program inte tillståndspliktiga eftersom de sker på högre frekvenser.

I radio- och TV-lagen ställs vissa krav på innehållet i program som distribueras trådlöst. För program som kan sändas utan tillstånd har dock innehållet inte reglerats i samma omfattning som när det gäller program som distribueras på ett sätt som kräver tillstånd.

Att det finns olika grader av regleringsnivå för olika distributionsätt beror som nyss beskrivits på rent fysiska skillnader mellan de olika näten. Satellit- och kabelnäten har i princip obegränsad kapacitet medan frekvensutrymmet för radiosändningar i marknät är en

begränsad resurs som kräver noggrann planering för att kunna utnyttjas på det mest effektiva sättet. Eftersom interaktiva tjänster tar i anspråk frekvensutrymme i en omfattning som kan inverka på ett effektivt frekvensutnyttjande, måste skillnaden i nu nämnt hänseende mellan distributionssätten återverka på regleringen avseende tilläggstjänster. Det är alltså inte möjligt att uppnå en helt teknikneutral lagstiftning, utan vissa skillnader i regleringen mellan de olika distributionssätten måste accepteras.

## 12.2 Det skall inte krävas tillstånd för att erbjuda tilläggstjänster i tråd- och satellitsändningar

*Vår bedömning:* Det är inte förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen att införa tillståndsplikt för att erbjuda tilläggstjänster i trådnät. Beträffande satellitsändningar finns det inget lagligt hinder mot att införa tillståndsplikt för tilläggstjänster, men med hänsyn till att det inte krävs tillstånd för att sända TV- och ljudradioprogram via satellit saknas anledning att ställa upp ett sådant krav i fråga om tilläggstjänster. Den som tillhandahåller tilläggstjänster via kabel eller satellit skall dock i enlighet med 2 kap. 3 § RTVL anmäla sig till Radio- och TV-verket för registrering.

När det gäller trådsändningar av program och tjänster som är att betrakta som radioprogram i yttrandefrihetsgrundlagens mening finns det ingen möjlighet att i lag lämna föreskrifter om tillstånd för sändningarna. Vidare kan endast begränsade villkor för sändningarna ställas upp. Det är därför inte tillåtet att reglera exempelvis kabeloperatörers möjligheter att erbjuda konsumenter andra tjänster än TV- eller radioprogram via kabelnätet. Med kabeloperatörer menas operatörer i alla trådbundna nät (således även t.ex. bredbandsnät och kopplade telenät) som distribuerar TV- eller – i förekommande fall – ljudradioprogram till konsumenter.

När det gäller tilläggstjänster i satellitsändningar finns det visserligen en möjlighet enligt yttrandefrihetsgrundlagen att föreskriva tillståndsplikt för sändande av sådana tjänster. Det krävs emellertid inte tillstånd för att sända TV- eller ljudradioprogram över satellit. Enligt utredningens mening saknas anledning att behandla tilläggstjänster på ett annat sätt. Redan mot bakgrund av att det inte råder kapacitetsbrist vid satellitsändningar finns det – på samma sätt som

när det gäller de egentliga programmen – inte något behov av att reglera vem som får erbjuda tilläggstjänster till programmen eller i vilken omfattning detta skall få ske.

Den som vill tillhandahålla tilläggstjänster via kabel eller över satellit är att jämställa med den som bedriver sändningsverksamhet för vilken det inte behövs tillstånd respektive den som för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet och skall därmed i enlighet med regeln i 2 kap. 3 § RTVL anmäla sig för registrering hos Radio- och TV-verket.

## 12.3 Tillstånd skall krävas för att erbjuda tilläggstjänster i marksändningar av digital-TV och digital ljudradio

### 12.3.1 Det finns behov av en tillståndsplikt

*Vårt förslag:* Den som vill tillhandahålla tilläggstjänster i marksändningar av digital-TV och digital ljudradio skall ansöka om tillstånd. Detta skall gälla även för sökbar text-TV som sänds med digital teknik och för tillhandahållande av elektroniska programguider i trådlösa markbundna sändningar.

Kapacitetsbegränsningen i marknätet innebär att detta nät intar en särställning i förhållande till programdistribution via kabel och satellit. Enligt yttrandefrihetsgrundlagen skall det allmänna eftersträva en användning av de tillgängliga radiofrekvenserna som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Därjämte finns ett allmänt intresse av att frekvensutrymmet utnyttjas på ett sätt som uppfyller de mediepolitiska målen om bl.a. mångfald, tillgänglighet och massmediernas oberoende (se prop. 2000/01:1 utg.omr. 17, s. 98). Med hänsyn härtill finns det i marknätet ett behov av att reglera användningen av det begränsade frekvensutrymme som finns tillgängligt där.

För sändning av program råder redan tillståndsplikt. Däremot krävs det inte tillstånd för att sända sökbar text-TV, under förutsättning att sändningarna sker från en sändare som används för andra sändningar för vilka det meddelats tillstånd enligt radio- och TV-lagen. Frånvaron av en tillståndsplikt för sökbar text-TV har motiverats av att man vid analog sändning har utnyttjat kapacitet som inte kunnat användas för andra sändningar än sändning av text och mycket enkel grafik. Vid digital sändning av TV består sänd-

ningarna av bitströmmar oavsett om de innehåller ljud, bild eller text. Det uppstår därmed inte något outnyttjat utrymme i TV-signalen, vilket innebär att vid sändning med digital teknik, även sökbar text-TV tar ett visst frekvensutrymme i anspråk. Detta förhållande motiverar enligt utredningens mening ett ifrågasättande av om sändningar av sökbar text-TV med digital teknik på samma sätt som i dag bör få ske utan tillstånd.

I ett lagstiftningsärende som rörde vidare sändningsplikten när det gällde digitala sändningar (prop. 1997/98:184 s. 64) uttalade regeringen att tilläggstjänster som erbjuds i samband med digitala TV-sändningar i huvudsak torde kunna betraktas som sökbar text-TV i radio- och TV-lagens mening. De sändningstillstånd som gäller för närvarande innehåller inga uttryckliga bestämmelser om tilläggstjänster. SVT:s sändningstillstånd ger SVT rätt att tillsammans med UR under hela dygnet använda all tillgänglig överföringskapacitet i en frekvenskanal och SVT har rätt att sända så många samtidiga programtjänster som den tillgängliga överföringskapaciteten medger. I flera av de andra programföretagens tillstånd är rätten att sända uttryckt som en rätt att använda den överföringskapacitet som behövs för en eller flera samtidiga programtjänster. Åter andra programföretag har getts rätt att sända en viss namngiven programtjänst och att i mån av tillgång använda den överföringskapacitet som behövs för utsändningen. Så som tillstånden är formulerade kan de knappast sägas innefatta en rätt att sända tilläggstjänster. Regeringens tidigare nämnda ställningstagande att tilläggstjänster torde kunna betraktas som sökbar text-TV innebär dock att sådana tjänster inte skulle kräva särskilt tillstånd.

Mot att införa en tillståndspflicht för sändning av tilläggstjänster talar att etableringsfrihet för ljudradio och television är en viktig princip för främjande av yttrandefriheten (se prop. 1995/96:160 s. 70). Det bör därför ställas krav på tillstånd för att sända sådana tjänster endast om det är nödvändigt för att reglera frekvensanvändningen.

I betänkandet *Den framtida kommersiella lokalradion* (SOU 1999:14, s. 188) föreslog Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion att det inte skulle krävas tillstånd att sända tilläggstjänster i radio, under förutsättning att sändningarna skedde från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt radio- och TV-lagen. Bakgrunden till detta ställningstagande angavs vara att det i regel skulle vara outnyttjat utrymme som skulle användas för tilläggstjänster och att det därför inte



kunde sägas vara lika angeläget att styra frekvensanvändningen som beträffande sändningar i övrigt.

Även om de tilläggstjänster som nu är aktuella inte tar lika stor kapacitet i anspråk som sändning av program kräver de frekvensutrymme som annars hade kunnat användas för sändning av egentliga program. Om sådana tjänster innehåller mer än text, t.ex. rörliga bilder, är det fråga om ett inte oväsentligt frekvensutrymme som tas i anspråk. Också mindre frekvensslukande tjänster kan inverka menligt på ett optimalt frekvensutnyttjande, om det är fråga om ett stort antal sådana tjänster. Detta talar för att en tillståndsplikt också för tilläggstjänster är nödvändig för att uppfylla målsättningen om att utnyttja det tillgängliga frekvensutrymmet på ett så effektivt sätt som möjligt utifrån ett yttrandefrihets- och informationsfrihetsperspektiv.

I detta sammanhang skall också beaktas regleringen i lagen om elektronisk kommunikation. Enligt 3 kap. 9 § LEK skall tillstånd att använda radiosändare avse en viss radioanvändning. Exempel på sådan radioanvändning är digital utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. Eftersom även lokalt interaktiva tilläggstjänster utgör sådan radioanvändning, finns en risk att det i praktiken blir innehavaren av radiosändaren som bestämmer hur stor del av frekvensutrymmet som tilläggstjänster får ta i anspråk. Visserligen kan man tänka sig att denna fråga skulle kunna regleras i tillståndet, t.ex. genom ett villkor om att radiosändaren till minst en viss angiven omfattning måste användas för sändningar som är underkastade tillståndsplikt enligt radio- och TV-lagen. Enligt utredningen är emellertid detta inte en fråga som bör hanteras inom ramen för tillståndsprocessen enligt lagen om elektronisk kommunikation. I stället bör det lämpligen ligga på den som utfärdar tillstånd enligt radio- och TV-lagen att bestämma vilket frekvensutrymme tilläggstjänster skall få ta upp.

Frånvaron av en tillståndsplikt för sökbar text-TV har motiverats av att sådana sändningar endast tagit i anspråk utrymme som inte kunnat användas för sändning av vanliga program. Vid sändning med digital teknik finns inte något outnyttjat utrymme utan även sändningar av sökbar text-TV tar frekvensutrymme i anspråk. Detta innebär enligt utredningens mening att det vid sändning med digital teknik inte längre finns någon anledning att behandla sändningar av sökbar text-TV annorlunda än övriga sändningar. Samma skäl som motiverar en tillståndsplikt för övriga TV-sändningar och rikstäckande radioprogram gör sig således gällande även beträffande

digitala sändningar av sökbar text-TV. Vi föreslår därför att det införs krav på tillstånd för att sända sökbar text-TV med digital teknik. Sändningar av sökbar text-TV som sker med analog teknik bör dock alltså få ske utan tillstånd, om sändningarna sker från en radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt radio- och TV-lagen. Vi återkommer till övergångsfrågorna i kapitel 18.

Utredningen föreslår med hänsyn till vad som nu anförts att det införs krav på tillstånd för att sända tilläggstjänster såväl i radio som TV. Detta gäller även för sökbar text-TV som sänds med digital teknik och elektroniska programguider. Tjänster som är centralt interaktiva faller dock, som konstaterats i avsnitt 11.3, utanför radio- och TV-lagens tillämpningsområde.

När det gäller tillståndskravets närmare utformning är det enligt utredningen lämpligt att knyta detta till det regelsystem som vi tidigare föreslagit skall införas för marksänd TV respektive det system som kommer att gälla för digital marksänd radio.

### 12.3.2 Närmare om tillståndsprövningen och tillståndets innebörd

*Vårt förslag:* Det skall införas en möjlighet för tillståndsmyndigheten att i ett tillstånd att sända radioprogram eller i ett tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag föreskriva villkor om att högst en viss kapacitet får användas för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster alternativt att tillståndshavaren skall sända ett visst minsta antal samtidiga programtjänster. Vidare bör införas en bestämmelse om att ett avtal med ett operatörsföretag om sändning av TV-program alltid skall innefatta en rätt att sända sökbar text-TV i rimlig omfattning och tilläggstjänster till personer med funktionshinder. En förutsättning är att programföretaget har tillstånd att sända dessa tjänster. Operatören skall för överföring av tilläggstjänster avsedda för personer med funktionshinder endast kunna kräva kostnadsorienterad ersättning. För distribution av sökbar text-TV skall operatören däremot kunna begära marknadsmässig ersättning. I fråga om tillstånd till sändningar av tilläggstjänster i ljudradio bör tills vidare gälla motsvarande regler som för sändning av ljudradioprogram.

*Tillstånden till operatörsföretag och innehållsleverantörer inom betal-TV-området*

I utredningens senaste delbetänkande *Nytt regelverk för marksänd digital-TV* (SOU 2004:39) föreslås att fristående operatörsföretag ges rätt att inom ett angivet sändningsutrymme sända så många samtidiga programtjänster som överföringskapaciteten medger. Ett operatörsföretag skall självständigt sätta samman utbudet av egentliga program och andra tjänster. De företag som sänder s.k. fri-TV, däribland public-service-företagen, och vissa andra programtjänster som det allmänna anser bör garanteras sändningsutrymme skall dock tilldelas plats utanför det operatörsstyrda sändningsutrymmet.

Den valda modellen innefattar att en operatör kan använda en viss del av överföringskapaciteten till att tillhandahålla fristående tjänster i stället för att distribuera egentliga TV-program. Vi har i betänkandet framhållit att det utbud som ett operatörsföretag säger sig vilja distribuera bör tillmätas stor betydelse vid valet av operatörsföretag. De sökandes uppgifter om den sammansättning av TV-program som de har för avsikt att upplåta sändningstid till är därför ett av fyra urvalskriterier som anges i lagtexten. För att kunna säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt utnyttjande av sändningsutrymmet för betal-TV har vi vidare föreslagit att det skall vara möjligt att genom tillståndsvillkor ålägga ett operatörsföretag en skyldighet att distribuera vad detta utfäst i tillståndsansökan (se bland annat a. bet. s. 266).

Vid tillståndsprövningen av operatörsfrågan skall vägas in också vilka typer av tilläggstjänster som kommer att erbjudas och inte minst i vilken omfattning det är tänkt att ske. En sökande skall därför i sin ansökan även ange i vilken utsträckning denne önskar använda överföringskapacitet för att sända sökbar text-TV och andra tilläggstjänster och vilka typer av tjänster denne har för avsikt att tillhandahålla. Det skall vara möjligt för Radio- och TV-verket att föreskriva tillståndsvillkor om skyldighet för ett operatörsföretag att distribuera ett utbud av TV-program, innefattande tilläggstjänster, med en viss sammansättning (jfr 3 kap. 17 § andra stycket 2 i författningsförslaget till RTVL i SOU 2004:39) och därvid ange antingen det minsta antalet samtidiga program som skall sändas eller hur stor del av ett operatörsföretags totala överföringskapacitet som högst får användas för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster.

Vad nu sagts om att Radio- och TV-verket skall kunna föreskriva skyldighet att samtidigt sända ett visst minsta antal samtidiga pro-

gram föranleder inte någon ändring i det förslag till lagtext som vi tidigare presenterat. Vi använder oss där av begreppet TV-program, vilket i radio- och TV-lagens mening får anses innefatta också sökbar text-TV och andra tilläggstjänster. Däremot krävs ett tillägg i vårt tidigare författningsförslag för att verket skall kunna förena ett tillstånd med villkor om att högst en viss del av operatörsföretagets totala överföringskapacitet får användas för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster.

Att tillståndskravet skall omfatta också tilläggstjänster innebär att programföretag som förutom att sända betal-TV också vill erbjuda tilläggstjänster måste ansöka om tillstånd för detta. Det kommer emellertid även att vara möjligt att erhålla tillstånd att enbart sända tilläggstjänster. Oberoende av vad tillstånden omfattar blir det i slutändan operatören eller operatörerna som bestämmer vem som skall erhålla frekvensutrymme för att erbjuda tilläggstjänsterna.

För att en operatör inte skall kunna missbruka sin ställning föreslår vi att det införs en garanti för programföretag att få sända vissa basala tilläggstjänster. Ett avtal med ett operatörsföretag om sändning av TV-program skall sålunda alltid innefatta en rätt att sända sökbar text-TV i rimlig omfattning och tilläggstjänster till personer med funktionshinder. Motivet för en sådan rätt är att text-TV kommit att bli en naturlig del av ett programutbud och att tjänsten i hög grad utnyttjas av tittarna. Det är därför inte rimligt att en operatör i marknätet, genom att vägra eller genom att ställa upp oskäligen villkor, skall kunna förhindra distribution av sökbar text-TV från ett programföretag som har avtal om distribution av en eller flera programtjänster. Likaså anser utredningen det väsentligt att ett operatörsföretag inte ges utrymme att utnyttja sin starka ställning till att motverka sändning av tilläggstjänster som utvecklats av programföretag för att underlätta för personer med funktionshinder att ta del av programutbudet. Även sådana tilläggstjänster skall därför alltid ingå i ett avtal om distribution av en eller flera programtjänster. En förutsättning är naturligtvis att programföretaget har tillstånd att sända dessa tjänster.

Operatören skall för överföring av tilläggstjänster avsedda för personer med funktionshinder endast kunna kräva kostnadsorienterad ersättning. Detta kan utgöra ett värdefullt incitament för utvecklingen av tilläggstjänster som ökar tillgängligheten till programutbudet för personer med funktionshinder. Vi menar därför att det är motiverat med en föreskrift om kostnadsbaserad prissättning. För distribution av sökbar text-TV skall operatören däremot kunna

begära marknadsmässig ersättning. Ledning för vad som är marknadsmässigt får naturligt nog i första hand sökas i vad som fastställs av marknadens aktörer. Radio- och TV-verket bör ges möjlighet att tillgripa åtgärder för att förhindra krav på ersättning som framstår som oskäligen eller som ställs i syfte att komma undan skyldigheten. Vi återkommer till ersättningsfrågan i författningkommentaren.

#### *Tillstånden till innehållsleverantörer utanför betal-TV-området*

I fråga om tilläggstjänster utanför betal-TV-området anser utredningen det lämpligast och mest ändamålsenligt att knyta tillstånd att sända tilläggstjänster till tillstånd att sända egentliga TV-program. Huvudregeln bör alltså vara att innehållsleverantörer inte skall er-hålla ett eget reserverat frekvensutrymme för att enbart sända tilläggstjänster. En annan sak är att ett programföretag bör ha möjlighet att träffa avtal med annan om tillhandahållande av programanknutna tjänster inom ramen för vad som är tillåtet för programföretaget självt att sända. Det kan dock tänkas fall där det är angeläget att ge en innehållsleverantör ett tillstånd som enbart avser sändning av tjänster inom fri-TV-utrymmet. Utredningen föreslår därför att det skall finnas en möjlighet för tillståndsmyndigheten att meddela tillstånd i fri-TV-utrymmet som enbart avser sändning av tilläggstjänster. Exempel på sådana icke-kommersiella tjänster som avses är en EPG enbart för de programtjänster som sänds som fri-TV eller en portal med samhällsinformation.

Också när det gäller fri-TV skall det finnas möjlighet för tillståndsgivaren att genom villkor i programföretagets sändningstillstånd införa begränsningar för att förhindra att programanknutna tilläggstjänster tar upp alltför stort frekvensutrymme. Begränsningen får göras på olika sätt beroende på hur sändningstillståndet är formulerat. Om programföretaget fått en viss närmare angiven kapacitet till sitt förfogande bör villkor kunna ställas antingen om att företaget måste sända ett visst minsta antal samtidiga programtjänster. För de programföretag vars tillstånd ger dem rätt att utnyttja den överföringskapacitet som krävs för att sända en eller flera samtidiga programtjänster får istället specificeras vilka tilläggstjänster som skall få sändas.

Det är redan i dag möjligt att med stöd av 3 kap. 2 § 3 RTVL föreskriva skyldighet för en tillståndshavare att sända ett visst minsta antal program i varje område. Vi anser att det med stöd av denna

bestämmelse kan ställas villkor om att ett visst minsta antal programtjänster, i vilket begrepp vi inte inkluderar sökbar text-TV och andra tilläggstjänster, måste sändas samtidigt i ett visst område. Ett sådant villkor innebär sålunda en begränsning av programföretagets möjligheter att sända sökbar text-TV och andra tilläggstjänster. Vi anser mot denna bakgrund att den nu föreslagna ordningen inte kräver någon lagändring.

#### *Vidaresändningsplikt för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster*

Enligt den lagändring som trätt i kraft den 1 juli 2005 (SFS 2005:364) omfattar sändningsplikten enligt 8 kap. 1 § första stycket RTVL inte fler än fyra programtjänster som sänds samtidigt av public service-företag och en programtjänst som sänds av en annan tillståndshavare (dvs. TV4 AB, enligt vad som framgår av övergångsbestämmelserna p. 3). Vi lade i vårt delbetänkande *Must carry* (SOU 2003:109) fram ett förslag om att det i 8 kap. 1 § fjärde stycket RTVL skulle införas en bestämmelse om att sändningsplikten – förutom det antal samtidiga programtjänster som angetts tidigare i stycket – även omfattar text-TV och tjänster som har direkt anknytning till en programtjänst som omfattas av sändningsplikt.

Vi har i detta betänkande ansett att begreppet program omfattar såväl egentliga program som andra tjänster. Begreppet programtjänst betecknar dock enbart de egentliga program som sänds under en och samma sändningsbeteckning. Sökbar text-TV och andra tilläggstjänster omfattas inte av det begreppet. Vidaresändningsplikten torde dock enligt gällande rätt avse även vissa tilläggstjänster. Detta bör enligt vår mening tydliggöras genom att det på sätt vi tidigare föreslagit anges uttryckligen i lagtexten att även sökbar text-TV och andra tilläggstjänster omfattas av vidaresändningsplikt. Vi anser att sändningsplikten bör omfatta samtliga de tjänster som sänds inom ramen för sändningstillståndet, under förutsättning att de har ett samband med programtjänsten (se vidare a. bet. s. 82 f.)

#### *Tilläggstjänster i ljudradio*

I fråga om tillstånd till sändningar av tilläggstjänster i ljudradio bör tills vidare – dvs. tills frågan om digitalradions framtid avgjorts – gälla motsvarande regler som för sändning av ljudradioprogram. Således

bör gälla att tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända tilläggstjänster i ljudradio skall meddelas av regeringen. Tillstånd att sända tilläggstjänster i närradio respektive lokalradio skall meddelas av Radio- och TV-verket. Vidare bör Radio- och TV-verkets behörighet att meddela tillstånd att under en begränsad tid om högst två veckor sända ljudradioprogram även innefatta behörighet att meddela motsvarande tillstånd för tilläggstjänster i ljudradio.

När det gäller möjligheten att ställa villkor i tillstånden för programföretag gäller, om inte annat anges, beträffande ljudradiosändningar för vilka regeringen beviljar tillstånd, motsvarande regler som för TV-sändningar. Utredningen bedömer att reglerna om tillståndens innehåll såvitt gäller närradio- och lokalradiosändningar inte behöver ändras utan att sändning av tilläggstjänster kan inrymmas i den nuvarande regleringen.

#### 12.4 Konkurrens mellan innehållsleverantörer och operatörer

*Vår bedömning:* Vi anser inte att det i nuläget är nödvändigt att införa någon särskild reglering för att förhindra att en operatör i marknätet utnyttjar sin ställning genom att agera på ett sätt som hindrar effektiv konkurrens från andra.

Det faktum att en operatör i marknätet själv kan tillhandahålla innehållstjänster innebär att det kan uppstå en konkurrenssituation i förhållande till programföretag och andra som vill erbjuda tilläggstjänster. Egentliga program är det bara programföretagen som kan leverera, men fristående tilläggstjänster kan en operatör tillhandahålla i eget namn. I vårt förslag till reglering av operatörers verksamhet i marknätet (se SOU 2004:39) finns visserligen en regel som föreskriver att den som erhållit tillstånd att bedriva verksamhet som operatörsföretag skall tillämpa icke-diskriminerande villkor i sin verksamhet. Denna regel tar dock sikte på att en operatör inte får gynna en innehållsleverantör framför en annan. När det gäller tilläggstjänster kan som nämnts operatörsföretaget utgöra en konkurrent till innehållsleverantörerna. Det finns därmed en viss risk för att en operatör kan utnyttja sin rätt att bestämma vilka programtjänster och tilläggstjänster som skall ingå i dennes utbud på ett sätt som innebär en snedvridning av konkurrenssituationen. Exempelvis skulle det vara möjligt för en operatör som tillhand-

håller vissa fristående tjänster att inte tillåta distribution av konkurrerande tjänster i nätet eller att ge konkurrerande tjänster en diskriminerande prissättning eller paketering.

Det bör enligt vår mening i första hand vara kunderna som skall avgöra vem som har de bästa och mest prisvärda tjänsterna. Det talar för att det bör införas en särskild reglering som hindrar operatören från att främja den egna verksamheten framför programföretagens. Risker för denna typ av konkurrenshindrande agerande finns emellertid på samtliga plattformar. Även om frekvensutrymmet i kabelnäten och på satellitplattformen inte innebär något hinder för hur många tjänster som kan erbjudas utgör marknadsstorlek och konsumtionsviljan en begränsning för hur många tjänster som kan vara ekonomiskt bärkraftiga. Möjligen kan risken sägas vara något större i marknätet. Vi anser dock inte att det är nödvändigt att på nuvarande stadium föreslå någon särskild reglering i detta avseende, bortsett från det förslag vi lämnat i föregående avsnitt om en regel som ger ett programföretag, med vilket ett operatörsföretag slutit avtal om distribution av en eller flera programtjänster, rätt att på begäran även få distribution för sökbar text-TV och tilläggstjänster avsedda för personer med funktionshinder. Det får emellertid anses ligga på tillsynsmyndigheten att vara observant på förhållandena och rapportera till regeringen om en reglering i framtiden skulle anses nödvändig.



## 13 Innehållet i interaktiva tjänster

### 13.1 Interaktiv annonsering

#### 13.1.1 Inledning

Vi använder begreppet interaktiv annonsering som beteckning för all annonsering som förekommer i den icke-linjära miljön, dvs. de delar av sändningen som blir tillgängliga för tittaren sedan denne gjort ett aktivt val att lämna ett egentligt program (den s.k. linjära programmiljön). I den betydelsen omfattar begreppet således även annonsering som nås efter lokal interaktivitet. Med interaktiv annonsering i egentlig mening avses dock annonser som tillhandahålls på individens begäran, dvs. annonser som visas efter att den mottagande haft en individuell kommunikation med den som sänder. Kommissionen använder i sitt tolkningsmeddelande begreppet interaktiv reklam i denna snävare betydelse. Som angetts ovan faller emellertid tjänster och innehåll i dessa som bygger på central interaktivitet utanför radio- och TV-lagens tillämpningsområde. Det samma gäller för övrigt TV-direktivet.

Vad nu sagts innebär emellertid inte att interaktiv annonsering i egentlig mening saknar intresse i sammanhanget. Den interaktiva miljön kan vara nära länkad till och i många fall ingå i de linjära programmen. Exempel på detta är att det visas ikoner i program med hjälp av vilka tittarna kan ta sig vidare till såväl lokalt som centralt interaktiva tjänster. Vidare kan de interaktiva tjänsterna med t.ex. textinformation visas i en ruta ovanpå bilden i det linjära programmet. På det viset integreras den interaktiva tjänsten i den linjära programmiljön. Det kan också finnas linjära inslag i den icke-linjära miljön. Exempel på detta är att en filmsekvens är möjlig att ta fram från sökbar text-TV eller en EPG.

### 13.1.2 Allmänna principer för en reglering av interaktiv annonsering

*Vår bedömning:* Radio- och TV-lagens annonsregler är tillämpliga på lokalt interaktiva tilläggstjänster.

*Vårt förslag:* Samma reglering skall gälla för samtliga icke-linjära tilläggstjänster som sänds ut till alla. Detta innebär bl.a. att reglerna för sökbar text-TV skall gälla för innehållet i elektroniska programguider.

Som konstaterats ovan i avsnitt 11.1 faller alla radio- och TV-sändningar som riktas till allmänheten under radio- och TV-lagen. Lagens annonsbestämmelser gäller därför för dessa sändningar. Radio- och TV-lagens annonsregler är således tillämpliga på lokalt interaktiva tilläggstjänster.

Radio- och TV-lagens annonsregler utgår från att programmen sänds linjärt, dvs. att de pågår hela tiden, och att den mottagande förhåller sig passiv. I den linjära programmiljön är det enda val som tittaren eller lyssnaren står inför, förutom att stänga av mottagaren, att byta kanal. Den mottagande har i övrigt inte någon möjlighet att påverka sändningen, utan har att ta emot det material, redaktionellt eller kommersiellt, som sänds ut. Vid sådana förhållanden är det motiverat att föreskriva gränser för hur mycket reklam som får sändas per timme och dygn, hur annonser skall placeras in och hur annonssändningar skall identifieras och separeras från redaktionellt material. Motiven för bestämmelserna är bl.a. att skydda konsumenterna från otillbörlig påverkan och från att deras upplevelse av programmen påverkas negativt samt att skydda programmets integritet och värde och rättighetshavarnas rättigheter.

När det gäller interaktiv annonsering finns inte samma behov av att reglera annonstiden eftersom tittaren själv kan "bläddra" vidare när hon eller han önskar. Inte heller finns det skäl att reglera placeringen eftersom annonserna inte orsakar några programavbrott som inte tittaren själv väljer. I den mån den interaktiva annonseringen förekommer i program i egentlig mening eller i anslutning till annat redaktionellt innehåll kan dock programintegriteten kränkas. Det finns mot bakgrund av bl.a. detta skäl att upprätthålla principerna om separation och identifikation, som såväl radio- och TV-lagen som TV-direktivet och TV-konventionen bygger på, även vid interaktiv annonsering.

Separationsprincipen innebär att redaktionellt material skall hållas avskilt från annonsmeddelanden. Programmen bör vara befriade från kommersiella meddelanden och det bör finnas en tydlig skiljelinje mellan redaktionellt innehåll och interaktiva annonser. Det bör dock – på samma sätt som när det gäller reklam med delad skärm (se avsnitt 3.6.2) vara tillräckligt med en separation i rummet. Annonsmaterial skall vidare identifieras som sådant så att det alltid står klart för den mottagande vad som är redaktionellt innehåll och vad som är annonser.

Redan i dag finns särskilda regler för sökbar text-TV till följd av att det inte går att urskilja några särskilda egentliga program i sådana sändningar. I princip gäller de allmänna annonsreglerna, men det anges uttryckligen i lagen att sökbar text-TV skall undantas från vissa av dem (t.ex. högsta tillåtna annonstid och placering av annonser). Därutöver finns vissa specialbestämmelser för sökbar text-TV i fråga om bl.a. annonssignatur och sponsringsmeddelanden. Vi bedömer att reglerna för sökbar text-TV, med vissa tillägg, kan tillämpas även i fråga om tilläggstjänster.

I nuvarande 7 kap. 12 § andra stycket RTVL anges att 7 kap. 5 och 7–7 b §§ RTVL inte gäller sökbar text-TV. I 7 kap. 6 § RTVL finns en bestämmelse om kortaste tillåtna annonstid vid ett tillfälle. Denna bestämmelse kan, på samma sätt som när det gäller de nyss angivna reglerna om längsta annonstid och annonsplacering, inte rimligen upprätthållas beträffande sökbar text-TV eftersom det inte förekommer några program i egentlig mening i sådana sändningar. Således skall inte heller 6 § tillämpas på sändningar av sökbar text-TV eller andra tilläggstjänster. Radio- och TV-lagen skall därför ändras i enlighet härmed.

Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion föreslog i betänkandet *Den framtida kommersiella lokalradion* (SOU 1999:14) att i huvudsak borde samma regler gälla för tilläggstjänster i lokalradio som för annan ljudradio. Därutöver ansåg utredningen att bestämmelserna om sökbar text-TV borde kunna omfatta även sådana tilläggstjänster. Till följd härav borde den särskilda annonssigaturen bestå enbart av bild och anges löpande. Detsamma gäller angivelse av sponsorer samt angivande av beteckning. Reglerna om annonsmängd skulle enligt utredningens förslag inte gälla för dessa tjänster. Regeringen ansåg att eftersom kommersiella sändningar inte kommit till stånd i Sverige det var vanskligt att bedöma vilka förändringar av regelverket för lokala digitala ljudradiosändningar som bör göras.

Regeringen ansåg bl.a. med hänsyn härtill att det inte var möjligt att genomföra utredningens förslag.

Karaktäristiskt för området interaktiva rundradiotjänster är att utvecklingen på området inte kommit särskilt långt i Sverige och att det i dagsläget är svårt att bilda sig en uppfattning om vart utvecklingen kommer att leda. Detta gäller i än högre grad för radioområdet. De kommersiella radioföretagen har ännu inte påbörjat digitala sändningar och det finns därmed inte några svenska erfarenheter av interaktiv annonsering i radio att dra lärdom av. Mot denna bakgrund är det påkallat att vara försiktig vid utarbetandet av en reglering för interaktiva tjänster i radio. Utredningen anser därför att tilläggstjänster i radio i huvudsak, på samma sätt som Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion förslög, bör följa reglerna för sökbar text-TV. I den mån vi i det följande föreslår särskilda regler för interaktiv annonsering bör de, om inte annat är motiverat, emellertid tillämpas också på radioområdet.

Med hänsyn till vad som nu sagts föreslår utredningen att reglerna för sökbar text-TV skall tillämpas på sådana icke-linjära tilläggstjänster som sänds ut till alla. Detta innebär bl.a. att reglerna för sökbar text-TV kommer att gälla för innehållet i elektroniska programguider. Sådana centralt interaktiva tjänster som kan nås via EPG:n faller dock, som tidigare konstaterats, utanför regleringen eftersom de tillhandahålls på individuell begäran.

### 13.1.3 Interaktiva ikoner

*Vårt förslag:* Interaktiva ikoner skall vara neutrala och får inte utformas eller placeras på ett sådant sätt att programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks. Ett programföretag skall dock inte ansvara för interaktiva ikoner som visas i bild på grund av en funktion hos digital-TV- eller digitalradiomottagaren.

*Vår bedömning:* Det är med hänsyn till yttrandefrihetsgrundlagen inte möjligt att föreskriva att ikoner för redaktionella fördjupningar endast skall få visas i bild om tittaren har valt detta.

Vissa interaktiva tjänster kommer att kunna aktiveras av tittarna genom att de med hjälp av fjärrkontrollen eller knappar på mottagaren trycker på symboler som visas i linjära TV-program eller i an-

slutning till linjära radioprogram. I andra fall kan det vara ett textmeddelande, ibland ett blinkande sådant, som visar att interaktivitet är möjlig. Vi använder i det följande begreppet interaktiva ikoner som beteckning på samtliga sätt att visa att det finns möjlighet att interagera. En definition av begreppet interaktiva ikoner bör föras in i radio- och TV-lagen.

De interaktiva ikonerna kan uppträda i det redaktionella materialet. Man måste då ställa särskilt höga krav på hur sådana ikoner får utformas och placeras. Ikonerna kan användas för såväl redaktionella som kommersiella ändamål. Gemensamt för alla typer av ikoner bör gälla att de inte får placeras eller utformas på ett sådant sätt att programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks. Det innebär bl.a. att ikonerna inte får störa tittarnas upplevelse av själva programmet. Också för att upprätthålla separationsprincipen i 7 kap. 1 § RTVL är det nödvändigt att införa en regel som föreskriver att ikoner skall vara neutrala och inte innehålla något kommersiellt budskap. Sålunda skall det inte vara tillåtet att använda en logotyp för ett företag eller en produkt e.d. som symbol på en ikon. Detta bör naturligtvis inte gälla om ikonerna förekommer i en annons. Inte heller finns det anledning att ställa upp allmänna krav på ikonens utformning i sökbar text-TV och andra tilläggs-tjänster.

En reglering bör ha till syfte att så långt möjligt minimera eventuella störningar som de interaktiva tjänsterna kan orsaka tittarna. Det hade därför varit lämpligt och önskvärt att föreskriva att ikoner inte får visas i bild annat än om tittaren själv valt detta. En föreskrift om att ikoner för redaktionella fördjupningar endast skall få visas efter ett aktivt val av tittaren skulle dock enligt utredningens bedömning strida mot 3 kap. 4 § YGL. Programföretagen skall enligt denna bestämmelse självständigt avgöra vad som skall förekomma i programmen. Därmed är det inte möjligt att föreskriva restriktioner beträffande ikoner för redaktionella fördjupningar e.d. eftersom sådana ikoner är att betrakta som en del av det redaktionella innehållet. Visserligen finns möjlighet att med stöd av 1 kap. 12 § andra stycket YGL begränsa förekomsten av ikoner som rör annonsering. Enligt utredningen framstår det emellertid som en mindre lämplig lösning att i detta hänseende skilja mellan olika typer av ikoner, särskilt som samtliga ikoner skall vara neutralt utformade och inte får placeras eller utformas så att programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks.

Det är tekniskt möjligt att införa interaktiva ikoner i bild utan programföretagets godkännande, nämligen genom att det i programvaran i digital-TV- eller digitalradiomottagaren finns en funktion som alstrar ikoner i givna situationer. Eftersom ett programföretag inte kan påverka förekomsten av sådana ikoner är det enligt utredningens mening inte rimligt att ansvaret för ikoner av nu aktuellt slag vilar på programföretagen. Vi föreslår därför att det införs en regel som undantar sådana ikoner som visas p.g.a. en funktion i mottagarutrustningen från programföretagens ansvarsområde.

#### 13.1.4 Ett begränsat förbud mot ikoner som leder till annonsmaterial

*Vårt förslag:* En interaktiv ikon i ett TV-program får inte leda direkt till annonser för en produkt, ett företag, en organisation, en idé eller en sak som har anknytning till det pågående programmet. Detta skall dock inte gälla ikoner i annonser eller sökbar text-TV och andra tilläggstjänster.

Ikoner som leder till annonsmaterial skall vara utformade på ett sådant sätt att tittaren förstår att det är annonsmaterial som kommer att visas.

Vi har i det föregående argumenterat för att det förhållandet att konsumenten själv har gjort ett val att lämna den linjära programmiljön motiverar en något lägre konsumentskyddsnivå i vissa avseenden. För en tittare som valt att interagera från ett linjärt program för att få fördjupad information om något som avhandlas i programmet kan det visserligen upplevas som påträngande om det omedelbart efter interaktionen enbart eller till övervägande del visas annonser.

Det är enligt utredningens bedömning dock inte möjligt att utesluta reklam i interaktiva tjänster, inte ens på den första sida som visas efter det att tittaren valt att interagera. De interaktiva tjänsterna kommer att vara kostnadskrävande att utveckla och skulle reklam helt förbjudas i anslutning till tjänsterna skulle möjligheterna för de kommersiella programföretagen att utveckla sådana tjänster sannolikt komma att minska drastiskt. Vi föreslår därför att det skall vara tillåtet att visa annonsering på den första sida som visas efter det att tittaren valt att interagera. För att värna programintegriteten bör emellertid föreskrivas att en interaktiv ikon i ett TV-program inte

får leda direkt till annonser för produkter som har anknytning till det pågående programmet.

Från vad som nu sagts bör undantag gälla vid annonssändningar samt i sökbar text-TV och andra tilläggstjänster. Det skall här särskilt framhållas att det därmed inte blir tillåtet att visa ikoner som leder till kommersiella budskap under sändning av sponsringsmeddelanden. Sådana meddelanden skall i enlighet med det förslag vi redogjort för i kap. 2 inte betraktas som annonser i lagens mening.

Det är ytterst viktigt att även när det gäller interaktiv annonsering upprätthålla principen om att det för tittaren skall vara tydligt vad som utgör redaktionellt innehåll och vad som är annonsinnehåll. Vi föreslår därför att det alltid klart skall anges för tittaren att han eller hon kommer att lämna ett redaktionellt innehåll och gå vidare till annonsmaterial. Detta skall ske genom att ikonerna i fråga skall vara utformad på ett sådant sätt att det framgår att interaktion leder till kommersiella budskap.

Ikonerna kan komma att finnas även i sändningar av ljudradio. På digitalradiomottagarens bildskärm kan det förekomma ikoner och även annonsering. I en ljudradiosändning förmedlas det redaktionella innehållet till övervägande del enbart genom ljud. Ikonerna och annonsering som visas på en eventuell bildskärm hålls därmed på ett naturligt sätt avskilt från det redaktionella innehållet. De regler för interaktiva ikoner som vi föreslagit i det föregående bör dock enligt utredningen gälla även ikoner i radiosändning. Regeringen har enligt 3 kap. 4 § RTVL möjlighet att förena ett sändningstillstånd med villkor om förbud mot att sända reklam eller andra annonser och även andra sådana sponsrade program än sådana som är generellt förbjudna enligt radio- och TV-lagen. Ett sådant villkor finns för närvarande i sändningstillstånden för SVT, SR och UR. Utredningen vill framhålla att ett villkor av nu nämnt slag gäller samtliga sändningar som faller under radio- och TV-lagens tillämpningsområde. Ett reklamförbud skall således – om inte annat anges i tillståndet – gälla även sökbar text-TV och andra tilläggstjänster.

### 13.1.5 Annonsernas innehåll

*Vårt förslag:* Det saknas behov av att införa särskilda regler för innehållet i interaktiv annonsering. Istället skall de allmänna reglerna om annonsers innehåll tillämpas även på interaktiva annonser.

De annonser som förekommer på sidor som är tillgängliga efter lokal interaktivitet måste enligt de förslag vi redogjort för i det föregående uppfylla radio- och TV-lagens regler med undantag för bestämmelserna om bl.a. högsta tillåtna annonstid per timme och dygn, lägsta tillåtna annonstid vid ett givet tillfälle och om placering av annonser. Det överensstämmer med vad som redan i dag gäller för sökbar text-TV. Reglerna om förbud mot reklam riktad till barn under tolv år, att det i annonser inte får uppträda personer som spelar en framträdande roll i program som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer osv. kommer däremot att gälla. Dessutom skall naturligtvis förbuden mot att sända reklam för alkohol, tobaksvaror och receptbelagda läkemedel även gälla sådana annonser som blir tillgängliga efter lokal interaktivitet.

Utredningen anser inte att det finns behov av att vid sidan av vad som nu sagts införa särskilda regler för innehållet i interaktiv annonsering generellt sett. Däremot finns anledning att se närmare på förhållandet mellan sådana annonser och vissa typer av program.

### 13.1.6 Restriktioner för interaktiva ikoner i barnprogram och gudstjänster

*Vårt förslag:* I gudstjänster och egentliga program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år skall inte få visas interaktiva ikoner som leder direkt till annonser.

I den linjära miljön gäller mer restriktiva regler för annonsavbrott i vissa typer av program. Enligt 7 kap. 7 b § RTVL gäller således att annonser inte får avbryta gudstjänster eller program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år. Det är inte heller tillåtet att sända reklam omedelbart före eller efter ett program eller en del av ett program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år.

Vi anser att det finns anledning att anta ett restriktivt förhållningssätt när det gäller interaktiv annonsering i anslutning till och under program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år. Motivet bakom det svenska förbudet mot reklam som syftar till att fånga uppmärksamheten hos barn under tolv år och mot att sända reklam under och i anslutning till program som vänder sig till barn i denna ålder är att det skulle strida klart mot barnens intressen om televisionen användes för kommersiell påverkan på yngre barn.



Regeringen framhöll i förarbetena att yngre barn inte alltid kan skilja mellan reklamslag och vanliga TV-program och att de – även om de kan göra denna åtskillnad – inte alltid förstår att avsikten med reklamslag är att locka till köp. Yngre barn tar därför oftast okritiskt till sig reklambudskap. Eftersom TV-mediet har en särskilt stark genomslagskraft, bl.a. beroende på att barnprogrammen har mycket höga tittarsiffror inom de åldersgrupper som programmen vänder sig till, ansågs det befogat att införa ett förbud mot barnreklam och även ett förbud mot att visa reklam – vilken som helst – före eller efter barnprogram (se prop. 1990/91:149 s. 121).

Utredningen kan konstatera att de skäl som motiverar förbudet mot att placera annonser i anslutning till barnprogram är för handen även när det gäller frågan om interaktiv annonsering. Mot denna bakgrund föreslår vi att det skall införas en regel som innebär att det i program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år inte får visas interaktiva ikoner som leder direkt till annonser.

Som nämndes inledningsvis är det inte tillåtet att avbryta gudstjänster för att sända annonser (jfr 7 kap. 7 b § första stycket RTVL). Bestämmelsen infördes för att genomföra artikel 11.5 i TV-direktivet. Utredningen anser att det i konsekvens med förbudet mot att göra annonsavbrott i gudstjänster bör införas en regel som förbjuder att det i gudstjänster visas interaktiva ikoner som leder direkt till annonser.

I enlighet med gällande rätt skall nu angivna förbud inte gälla sökbar text-TV och andra tilläggstjänster.

### 13.1.7 Behövs särskilda restriktioner för ytterligare programkategorier?

*Vår bedömning:* Det är inte nödvändigt att införa några särskilda begränsningar för interaktiv annonsering i anslutning till nyhetsprogram, nyhetskommenterande program, dokumentärprogram eller program om livsåskådningsfrågor.

Reglerna för placering av annonser i anslutning till nyhetsprogram m.m. i TV är mer restriktiva än beträffande de flesta andra program. Således får TV-program som huvudsakligen handlar om nyheter eller nyhetskommentarer, dokumentärprogram och program om livsåskådningsfrågor inte avbrytas av annonser om den programlagda sändningstiden är kortare än 30 minuter.

Det finns ett starkt behov av att värna programidentiteten och den redaktionella självständigheten, kanske särskilt när det gäller de programtyper som nu är i fråga. Regeln om att en interaktiv ikon i ett TV-program inte får leda direkt till annonser för en produkt, ett företag, en organisation, en sak eller en idé som har anknytning till det pågående programmet torde emellertid förhindra negativa effekter på trovärdigheten i det som förmedlas i programmen. Det får i övrigt vara upp till programföretagen att se till att interaktiva annonser används med omdöme i allmänhet och i synnerhet i anslutning till de nämnda programtyperna. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det inte är nödvändigt att införa några särskilda begränsningar för interaktiv annonsering i anslutning till nu nämnda program.

### 13.1.8 Sammanfattning

När det gäller reklam i den icke-linjära miljön, dvs. i tilläggstjänster såsom text-TV, elektroniska programguider och programanknutna fördjupningstjänster skall radio- och TV-lagens regler för annonser i sökbar text-TV tillämpas. Därutöver har vi föreslagit att det införs vissa regler som särskilt tar sikte på förekomsten av interaktiva ikoner. Sålunda skall en interaktiv ikon i ett egentligt TV-program inte få leda direkt till annonser för en produkt, ett företag, en organisation, en sak eller en idé som har anknytning till det pågående programmet. Vidare skall interaktiva ikoner ha en neutral utformning och även i övrigt vara utformade och placeras på ett sätt som inte kränker programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter. Inte heller skall det få förekomma interaktiva ikoner som direkt leder till annonser i egentliga program som huvudsakligen riktar sig till barn under tolv år och i gudstjänster.

### 13.1.9 Prisinformation i samband med erbjudanden att interagera

*Vår bedömning:* Enligt prisinformationslagen (2004:347) är en tjänsteleverantör skyldig att ange priset på en tjänst även när den erbjuds i digitala radio- och TV-sändningar. Vi anser därför inte att det utöver denna lag är nödvändigt att införa någon särskild

bestämmelse om prisinformation vid tillhandahållande av tjänster i digitala radio- och TV-sändningar.

Prisinformationslagen (2004:347) är tillämplig på, förutom varor och tjänster, även andra nyttigheter såsom alla typer av finansiella tjänster, telekommunikationstjänster och andra typer av elektroniska kommunikationstjänster. Lagen gäller även vid marknadsföring på Internet och i radio och TV. Detta innebär att det är nödvändigt att en tjänsteleverantör klart och tydligt anger priset för en tjänst så att det står klart för tjänstemottagaren (dvs. radiolyssnaren eller TV-tittaren) vad det kostar att göra ett val att interagera. Även om själva tjänsten skulle vara gratis måste eventuella kostnader som är nödvändiga för att mottagaren skall kunna utnyttja eller få tillgång till tjänsten anges. Så fungerar det i dagsläget vid sådana omröstningstjänster som programföretagen tillhandahåller i vissa program. I samband med att aktuella telefonnummer visas anges även kostnaden för telefonsamtalet.

Med hänsyn till att prisinformationslagen gäller även marknadsföring i radio och TV anser vi att det inte är nödvändigt att införa någon särskild bestämmelse om prisinformation vid tillhandahållande av tjänster i digitala radio- och TV-sändningar.

### 13.2 Reglering av annat innehåll än annonser i tilläggs-tjänster

*Vår bedömning:* Radio- och TV-lagens innehållsregler och – i den mån det är fråga om sändningar för vilka det krävs sändningstillstånd enligt lagen – eventuella tillståndsvillkor gäller även för innehållet i lokalt interaktiva tjänster. Det saknas behov av att därutöver införa särskilda regler för dessa.

Som sagts ovan omfattas de tilläggstjänster som tillhandahålls genom en sändning till allmänheten av radio- och TV-lagens regler. De allmänna regler om sändningars innehåll som finns i lagens 6 kap. gäller därför även för innehållet i de lokalt interaktiva tjänsterna. I tjänsterna får sålunda inte förekomma sådant som inte tillåts i de linjära programmen. Kraven på bl.a. att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet samt kraven på beriktigande och på att

program som inte är reklam inte får gynna kommersiella intressen gäller alltså även de lokalt interaktiva tjänsterna i tillämpliga delar. På samma sätt som när det gäller de traditionella programmen gäller dock vissa skillnader beroende på om det är fråga om sändningar genom tråd eller om det är fråga om trådlösa sändningar, se vidare avsnitt 12.1 och 12.2.

Det bör också observeras att i den mån det rör sig om en sändning för vilken det krävs tillstånd – dvs. marksändningar av radio och TV – denna måste uppfylla eventuella villkor som har ställts upp i sändningstillståndet, om inte något annat har föreskrivits i tillståndet.

Sammanfattningsvis kan således sägas att radio- och TV-lagens innehållsregler och – i den mån det är fråga om sändningar för vilka det krävs sändningstillstånd enligt lagen – eventuella tillståndsvillkor gäller även för innehållet i lokalt interaktiva tjänster. Enligt utredningens uppfattning finns inte behov av att därutöver införa några särskilda regler för de icke-linjära programmen/tjänsterna. När en tittare eller lyssnare väljer alternativt innehåll i de linjära programmen gäller således samma regler för allt det innehåll som sänds ut som en sändning till allmänheten.

## Del III

### Konkurrens och abonnentinflytande i kabel-TV-nät

## 14 Bakgrund

### 14.1 Uppdraget m.m.

Utredningen har fått i uppdrag att överväga om det är lämpligt och möjligt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten. Hänsyn skall tas till det regelverk om elektronisk kommunikation som beslutats inom EG. Regelverket har numera genomförts i Sverige genom lagen om elektronisk kommunikation.

I detta kapitel redogör vi i korthet för kabel-TV-marknaden i Sverige, kabel-TV-nätens uppbyggnad och de största kabel-TV-företagens försäljningserbjudanden. Avslutningsvis följer ett avsnitt med olika intressenters syn på behovet av åtgärder för ökad konkurrens i kabel-TV-näten och synpunkter på tidigare förslag till lösningar för ett ökat abonnentinflytande i näten.

### 14.2 Kabel-TV-nätens uppbyggnad

#### 14.2.1 Kabel-TV-företagen i Sverige<sup>1</sup>

Det finns omkring 70 kabel-TV-företag i Sverige i dag. Fyra av dessa dominerar marknaden, medan övriga är betydligt mindre. De fyra största är Canal Digital Sverige AB, Com Hem AB, Tele2Vision AB och UPC Sverige AB.

Nätuppbyggnaden är i stort sett densamma oavsett om det är fråga om ett litet eller ett stort nät. En huvudcentral tar emot signaler från marknät och satelliter. Från huvudcentralen vidaresänds signalerna i stadsnät, basnät, områdesnät och fastighetsnät till de enskilda abonnenterna.

---

<sup>1</sup> Beskrivningen bygger huvudsakligen på information från Svenska Kabel-TV-föreningens hemsida [www.kabel-TV.nu](http://www.kabel-TV.nu).

Nätet i en fastighet kan vara uppbyggt på två olika sätt, antingen som ett stjärnnät eller som ett kaskadnät. I ett stjärnnät går det en kabel till varje lägenhet från en central punkt i fastigheten, medan i ett kaskadnät kabeln går runt i fastigheten i en slinga och från denna finns en liten avstickare till varje lägenhet. I Sverige är kaskadnät vanligast.

Kabel-TV-näten består vanligen av optiska fiberkablar och koaxialkablar. Fiberkablar ger högre driftsäkerhet och signalkvalitet än koaxialkablar. Det pågår ett arbete med att ersätta koaxialkablar med fiberkablar i allt större utsträckning. Näten har mycket stor kapacitet och de flesta nät kan sända signaler både från huvudcentralen till abonnenterna och tvärtom, vilket innebär att de klarar tvåvägskommunikation. Kabel-TV-näten kan användas inte bara för sändning av radio och TV utan även för datakommunikation. Det har också blivit allt vanligare att kabel-TV-företag erbjuder Internetanslutning via kabel-TV-näten.

#### 14.2.2 Canal Digital Sverige AB

Canal Digital Sverige AB bedriver kabelverksamhet under varumärket Canal Digital Kabel TV (Canal Digital). Bolaget har ca 222 000 anslutna hushåll.<sup>2</sup>

Canal Digital har inte någon central play-out. I stället tas mark- och satellitsignaler ner vid bolagets huvudcentraler och sänds därifrån ut i undernäten. Inte i något fall äger Canal Digital hela nätet. Fiberkapacitet hyrs och fastighetsnäten ägs alltid av fastighetsägarna. Avtalen med fastighetsägarna löper på mellan ett och fem år.

Canal Digital verkar dels som operatör, då företaget står för allt inklusive tillhandahållande av nät, dels som agent, då bolaget utgör en mellanhand mellan innehållsleverantörer och nätägare.

Företaget inledde digitala sändningar i kabelnäten under hösten 2000. Då erbjöds ett mindre digitalt tilläggsutbud som kunde väljas som komplement till det analoga utbudet.

---

<sup>2</sup> *Medieutveckling 2005*, Radio- och TV-verket 2005, s. 51. Uppgiften är från 2004.

### 14.2.3 Com Hem AB

Com Hem AB (Com Hem) levererar TV till ca 1 431 000<sup>3</sup> svenska hushåll. Det är omkring en tredjedel av alla svenska hushåll.

Com Hem har en central play-out i Nacka Strand. Därifrån distribueras digitala signaler i ett rikstäckande fibernät (backbone-nätet) i vilket kapaciteten hyrs in. De s.k. D1-näten består av knappt 150 huvudcentraler, varav ca 40–50 större är anslutna till backbone-nätet och kan ta emot digitala signaler. Resterande huvudcentraler är inte anslutna till det digitala backbone-nätet och distribuerar enbart analoga signaler.

En huvudcentral täcker i regel in en större tätort. Vid huvudcentralerna tas både analoga och digitala mark- och satellitsignaler emot och där sätts det analoga grundutbudet ihop. Signalerna distribueras sedan ut till en stor mängd noder. Undernäten från noderna fram till de enskilda fastigheter som är anslutna till Com Hems nät (D2-näten) är till övervägande del egna nät, till återstående del förhyrda nät. Överlämningspunkterna – där signalen lämnar D2-näten och går över till fastighetsnäten – tillhör Com Hem.

Fastighetsnäten (D3-näten) är fastighetsägarnas egendom. Com Hem äger rätt att nyttja D3-näten genom avtal med fastighetsägarna. Avtalen mellan Com Hem och fastighetsägarna löper i regel på tre år med ett års förlängning vid utebliven uppsägning. I undantagsfall löper de över fem år. De fastighetsnät som Com Hem förfogar över är i de flesta fall kaskadnät. Det är de fastighetsnät som inte är uppgraderade som är den trånga sektionen kapacitetsmässigt. De rymmer endast ca 35 analoga kanaler.

Com Hem startade digitala sändningar redan 1997. Av de anslutna hushållen kan ca 1,2 miljoner ta emot digital-TV. Antalet digital-TV-abonnenter uppgår till 169 000 med betal-TV-abonnemang<sup>4</sup>. Förutom TV-distribution erbjuder Com Hem bredbandsanslutning och fast telefoni via sitt kabel-TV-nät (s.k. triple play-tjänster).

### 14.2.4 Tele2Vision AB

Tele2Vision AB (tidigare Kabelvision Sverige AB, nedan Tele2Vision) har ca 300 000 anslutna hushåll.<sup>5</sup> Företaget finns på 77 orter i Sverige. På varje ort finns en huvudcentral som tar emot marksignaler och

<sup>3</sup> *Medieutveckling 2005*, s. 51.

<sup>4</sup> per första kvartalet 2005 enligt [www.comhem.se](http://www.comhem.se) 2005-06-09.

<sup>5</sup> *Medieutveckling 2005*, s. 51.



satellitsignaler. Från varje huvudcentral sänds sedan signalerna vidare i näten i analog form. Tele2Vision äger alltid huvudcentralerna.

D1-näten, som är stamnätet på orten, ägs av Tele2Vision. Företaget äger också en del D2-nät, som är områdesnäten på orten. D3-näten (fastighetsnäten) ägs däremot alltid av fastighetsägarna. I vissa fall äger fastighetsägarna även D2-näten. Så kan vara fallet när det är fråga om större bostadsbolag som har ett nät till vilket alla dess fastigheter är kopplat.

Genom avtal ges Tele2Vision exklusiv rätt att nyttja fastighetsnäten under avtalstiden. Tele2Vision har i många fall investerat även i fastighetsnäten. I de fall Tele2Vision har uppgraderat eller byggt fastighetsnätet vill bolaget ha en exklusiv rätt att sända TV i nätet under avtalsperioden. Normalt löper avtalen på tre år. Om operatören har lagt ned stora summor på investeringar i fastighetsägarens nät kan dock längre avtalsperioder komma i fråga.

Tele2Vision hyr ibland fiberförbindelser ut till överlämningspunkterna till D2- eller D3-näten.

Tele2Vision erbjuder även bredband och hyr då fiberkapacitet av en mängd uthyrare. Bolaget bedriver inga digitala sändningar, men har för avsikt att erbjuda digital-TV fr.o.m. januari 2006. Utbyggnaden kommer att ske successivt.<sup>6</sup>

#### 14.2.5 UPC Sverige AB

UPC Sverige AB (UPC) har ca 294 000 anslutna hushåll.<sup>7</sup> Bolaget har sin verksamhet i Stockholmsregionen. Företaget hyr i betydande utsträckning sin nätkapacitet av Stokab (ett bolag som ägs av Stockholms stad och som bl.a. bygger ut och underhåller fiber-optiska kommunikationsnät i Stockholmsområdet och hyr ut fiberförbindelser<sup>8</sup>). Resterande del är egna basnät. Fastighetsnäten, inklusive fastighetscentralen, är fastighetsägarens egendom som denne upplåter till UPC genom avtal. De senaste fem åren har avtalstiderna förkortats och avtalen löper numera på mellan två och fem år. Det finns dock fortfarande äldre avtal med längre bindningstider.

UPC sänder analog och digital TV och erbjuder Internet-uppkoppling via bredbandsnät. Näten är fibernät fram till fastighets-

---

<sup>6</sup> www.tele2.se (2005-06-15).

<sup>7</sup> per 2005-03-31 enligt www.upc.se 2005-06-09.

<sup>8</sup> www.stokab.se (2005-06-22)

näten. De fastighetsnät till vilka UPC har nyttjanderätt genom avtal är till allra största delen stjärnnät.

Företaget håller åtminstone en gång per år möten med representanter för större fastighetsägare och Hyresgästföreningen för att diskutera synpunkter kring programutbudet.

UPC inledde digitala sändningar under hösten 2001<sup>9</sup>. Omkring 98 procent av de anslutna hushållen har möjlighet att abonnera på det digitala utbudet. Detta utbud består av mer än 80 TV-kanaler och ett 40-tal digitala musikkanaler samt pay-per-view-tjänster och andra interaktiva tjänster. För närvarande har UPC ca 42 000 digitala abonnenter.<sup>10</sup>

### 14.3 De fyra största kabel-TV-företagens försäljningserbjudanden

#### 14.3.1 Canal Digital Kabel TV

Canal Digital erbjuder inte ett standardpaket utan använder en modell där varje nätägare/fastighetsägare har möjlighet att sätta ihop ett utbud av de tillgängliga kanalerna. Eftersom varje nät har en egen huvudcentral varierar utbudet mellan näten och det finns möjligheter att göra lokala anpassningar. En fastighetsägare kan välja ett basutbud med ca 15–20 kanaler. I alla stora nät (till vilka en mycket stor del av hushållen är anslutna) har fastighetsägaren en dialog med ett programråd som hjälper till att välja basutbudet.

Förutom det analoga utbudet finns det i många nät ett digitalt tilläggutbud. Här finns möjlighet att välja mellan följande paket

- **CANAL+-paketet** för 229 kr/månad (som innehåller CANAL+, CANAL+Film1, CANAL+Film2, CANAL+Sport och C More Film)
- **Family [vision]-paketet** för 99 kr/månad (15 TV-kanaler och 20 musikkanaler)
- **Specialutbudet** för 89 kr/månad (finns endast på två orter och innehåller ett flerspråkigt kanalutbud).

---

<sup>9</sup> *Medieutveckling 2005*, s. 52.

<sup>10</sup> per 2005-03-31 enligt [www.upc.se](http://www.upc.se) 2005-06-09.

Därutöver finns möjlighet att abonnera på Säsongskortet (under förutsättning att man har abonnemang på CANAL+-paketet), som ger tillgång till matcher i Allsvenskan och Elitserien, samt att köpa pay-per-view-tjänster.

### 14.3.2 Com Hem

I det analoga grundutbudet ingår SVT1, SVT2, TV3, TV4, Kanal 5, MTV, Eurosport, ZTV, Discovery Mix och en lokal kanal. För de flesta abonnenter ingår detta utbud i hyran. Om fastighetsägaren slutit ett avtal om förmedling av enbart de programtjänster som omfattas av vidareändningsplikt (must carry) kan de enskilda hyresgästerna abonnera på resterande delar av grundutbudet för 99 kr/månad.

Kunder som vill ha fler kanaler får gå över till digital mottagning eftersom tilläggsutbudet endast sänds digitalt.

Com Hem erbjuder färdiga paket, paket som abonnenten själv sätter ihop och möjlighet att abonnera på enstaka kanaler.

Det finns tre olika programpaket att välja på:

- **Small** för 29 kr/månad ger digitala versioner av vissa kanaler i grundutbudet samt SVT 24 digitalt
- **Medium** för 159 kr/månad innehåller 15 digitala kanaler
- **Large** för 299 kr/månad innehåller 38 TV-kanaler och 25 musikkanaler

Därutöver kan en kund för 159 kr/månad själv sätta ihop ett paket med åtta valfria programtjänster ("8 favoriter").

Som komplement till dessa paket kan man köpa till enskilda kanaler à la carte. Det finns ett 60-tal kanaler att välja på, från 39 kr/månad och uppåt.

### 14.3.3 Tele2Vision

Tele2Vision är än så länge en analog operatör och kan erbjuda högst 30 kanaler. Bolaget har ett standardpaket som består av must carry-utbudet (dvs. SVT1, SVT2 och TV4) samt TV3 och ZTV. Detta är gratis. Därutöver finns möjlighet att välja följande paket.

- Pluspaketet, som är ett baspaket och består av ca 14–15 kanaler. Det kostar 139 kr/månad.

- Silverpaketet, som innehåller ytterligare fem kanaler och kostar 60 kr/månad.
- Guldpaketet, som – utöver kanalerna i Plus- och Silverpaketen – innehåller ytterligare fyra kanaler och kostar 210 kr/månad.

Silver- och Guldpaketet är ”buy through-kanaler” och är endast tillgängliga för dem som abonnerar på Pluspaketet.

Tele2Vision erbjuder även två premiumpaket med filmkanaler:

Filmpaket I består av TV1000 och TV1000 Action för 199 kr/månad, Filmpaket II består av CANAL+ och CANAL+Film1 och kostar 229 kr/månad.

Fastighetsägare kan i vissa fall påverka att enstaka kanaler läggs in i ett programpaket om det finns önskemål om det.

#### 14.3.4 UPC

Analogt sänder företaget 13 kanaler jämte must carry-kanalerna (SVT1, SVT2 och TV4). Detta paket – Baspaketet – kostar 160 kr/månad. Sedan andra halvåret 2004 är det inte längre möjligt att nyteckna analoga abonnemang på ytterligare kanaler. Kunder som vill ha ett utökat utbud får gå över till digital mottagning. UPC erbjuder i dag mellan 80 och 90 digitala kanaler.<sup>11</sup>

För privatkunder finns det tre digitala startpaket att välja bland. I alla dessa ingår UPC:s 41 mest populära kanaler:

- Mixpaketet för 299 kr/månad innehåller endast de ovannämnda 41 kanalerna.
- I TV1000-paketet för 463 kr/månad ingår utöver de 41 mest populära kanalerna TV1000:s sex kanaler.
- I CANAL+-paketet för 493 kr/månad ingår förutom de 41 kanalerna det kompletta utbudet av CANAL+ med fem kanaler.

Som tillägg till dessa paket är det möjligt att välja mellan ett tiotal film- och specialkanaler.

Den som abonnerar på ett av startpaketen kan också välja mellan tre paket med 2, 5 eller 10 valfria kanaler för 29, 49 respektive 89 kr/månad.

---

<sup>11</sup> Uppgifter från UPC:s kundtjänst 2005-04-19.

## 14.4 Kabel-TV-företagens och andra intressenters syn på frågorna om konkurrens och abonnentinflytande i kabel-TV-näten

### 14.4.1 Behovet av ökad konkurrens i kabel-TV-näten

Kabel-TV-operatörerna anser att det redan finns tillräcklig konkurrens på kabelplattformen, dels inbördes mellan operatörerna, dels från andra plattformar. De menar vidare att den pågående digitaliseringen främjar en konkurrens i förhållande till andra distributionsätt, särskilt då IP-TV och andra former av vidareändring av TV-program genom tråd.

Flera kabel-TV-operatörer tycker att dagens marknadssituation i praktiken tillförsäkrar konsumenterna ett effektivt abonnentinflytande eftersom fastighetsägarna har möjlighet att sluta avtal med den kabeloperatör som erbjuder den mest attraktiva kombinationen av basutbud och kostnad per boende.

Från flera håll, bl.a. från representanter för fastighetsägare och boende, har dock påpekats att avtalen med kabel-TV-operatörerna ofta löper över lång tid och att man under bindningstiden inte har någon möjlighet att påverka utbudet eller programsammansättningen i nätet. Dessutom har det till utredningen förts fram att det inte är så enkelt att byta operatör. Det har vanligen att göra med att vissa hyresgäster är nöjda med det utbud som redan finns i nätet och därför inte vill göra ett byte. Ett annat skäl till att det kan vara svårt att byta operatör är att kabel-TV-operatörerna tecknar avtal om Internet-anslutning direkt med konsumenterna. Det blir då svårare för t.ex. en bostadsrättsförening att byta operatör eftersom Internet-kunderna vill behålla sina e-mail-adresser o.s.v.

Det är många som anser att förhållandena för kabel-TV-abonnenterna skulle förbättras – såväl genom större valfrihet och bättre utbud som lägre priser – om det var möjligt att öppna kabel-TV-näten för konkurrens från olika innehållsleverantörer. En del har dock varnat för att det skulle kunna uppstå konkurrensproblem i de fall operatören är vertikalt integrerad med programföretag. Det har också framhållits att det kan uppstå frågor när flera operatörer sänder i samma nät om vem som skall svara för teknisk service, vem kunden skall ringa till och vem som skall ha must carry-skyldighet.

Vissa anser att det i stället är avsaknaden av en öppen plattform som orsakar de konkurrensproblem som finns och att en gemensam standard för digital-TV-boxar skulle förhindra de inläsningseffekter

som finns. Andra menar dock att operatörerna tar ett stort ansvar för abonnentens situation när det gäller den s.k. boxproblematiken. Detta sker genom att det hos de flesta operatörer är möjligt att hyra eller låna en digital-TV-box som är anpassad till operatörens distributionssystem. På detta sätt undviker kunden att dra på sig kostnader för en engångsinvestering som kan vara bortkastad för det fall kunden vill byta operatör inom samma plattform eller välja ett annat mottagningsätt.

Digitaliseringen förutspås av många ge en positiv effekt för abonnenterna i fråga om såväl utbud som valfrihet. Den tekniska utvecklingen tros därmed lösa vissa av de problem som kabel-TV-abbonenterna upplever i dag.

Från många håll har också anförts att införande av en hårdare reglering av marknaden kommer att inverka hämmande på dess utveckling. De som intar denna ståndpunkt anser att en självreglering är betydligt mer effektiv och att den inte får de negativa effekter som en lagreglering för med sig.

#### 14.4.2 Inställningen till olika sätt att öka abonnentinflytandet

Vissa programföretag har för utredningen förordat införande av abonnentundersökningar som ett alternativ för att uppnå bättre inflytande över programutbudet. Kritik mot införande av sådana undersökningar har dock framförts såväl till utredningen som i remissvaren på departementspromemorian *Abbonentinflytande i kabel-TV-nät* (Ds 2001:52, se avsnitt 15.9.4). Dels har det framhållits att kabel-TV-operatörerna redan i dag genomför abonnentundersökningar, dels har det påpekats att det finns en risk för att ett offentliggörande av abonnentundersökningar kan leda till en ökad polarisering av ”populära” kontra ”mindre populära” kanaler. De populära kanalerna riskerar att bli dyrare i inköp för operatörerna och därmed även för abonnenterna, medan mindre populära kanaler, t.ex. riktade till olika minoritetsgrupper, riskerar att försvinna. Även själva undersökningen skulle bli kostsam och leda till ökade programpriser.

Konkurrensverket har vidare ansett att ett övervägande om en reglering i fråga om abonnentinflytande över programvalet inte bör begränsas till kabel-TV-abbonenterna utan kan vara lika angeläget även vid andra sändningsformer.

Representanter för fastighetsägare och boende har till utredningen framfört att kabel-TV-abbonenter framför allt har klagomål på

operatörernas programpaketering och prissättning. Såväl fastighetsägare som hyresgäster anser det önskvärt med en möjlighet att köpa kanaler à la carte vid sidan av programpaketet. När det gäller programpaketering kontra à la carte-försäljning har det från vissa håll framförts att de båda försäljningssätten borde kunna existera vid sidan om varandra. Flera programföretag är dock starka förespråkare för paketering eftersom en plats i en kabeloperatörs grundutbud ger en för programföretaget nödvändig räckvidd för sändningarna. För programföretagen är det viktigt att kunna visa på en stor räckvidd vid inköp av program och sändningsrättigheter till exempelvis sportevenemang. En plats i ett basutbud ger också en förutsebarhet för programföretaget som möjliggör en mer långsiktig planering av verksamheten. Som ytterligare argument för paketförsäljning har anförts att det möjliggör ett bredare utbud i nätet eftersom vissa mindre programtjänster, t.ex. etniska kanaler, vid à la carte-försäljning skulle ha svårt att få så stort kundunderlag att de skulle bli ekonomiskt lönsamma. Risker är därför stora att flera smala programtjänster skulle komma att slås ut.

Fördelarna med à la carte-försäljning är dock att en kund skulle ha stora möjligheter att själv sätta samman ett utbud som överensstämmer med hans eller hennes önskemål. De flesta verkar dock eniga om att programtjänster som erbjuds à la carte blir dyrare, vilket har att göra med avtalen med programföretagen. Framför allt kunder som vill ha ett stort utbud skulle således få betala dyrare för detta utbud än om det försålles i paket.

## 15 Nuvarande reglering m.m.

### 15.1 Regeringsformen

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

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

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

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



förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

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

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

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

I artikel 10 i konventionen slås fast att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Artikeln hindrar inte en stat från att kräva tillstånd för radio-, televisions-, eller biografföretag. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får enligt andra punkten i artikeln utövandet underkastas sådana 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.

Det första tilläggsprotokollet (d. 20 mars 1952) till konventionen innehåller en artikel som föreskriver skydd för enskilds egendom (artikel 1). Varje fysisk eller juridisk person skall enligt bestämmelsen ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Andra stycket medger dock en stat rätt att genomföra sådan lagstiftning

som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

### 15.3 Yttrandefrihetsgrundlagen

Enligt yttrandefrihetsgrundlagen råder etableringsfrihet för sändning av radioprogram genom tråd (3 kap. 1 § första stycket YGL). Med radioprogram avses förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor (1 kap. 1 § tredje stycket YGL). Såvitt avser sändningar av radioprogram är det endast sådana sändningar som är riktade till allmänheten och som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel som omfattas av grundlagens tillämpningsområde (1 kap. 6 § första stycket YGL). I fråga om radioprogram som sänds genom tråd men som inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet finns det möjlighet att i lag föreskriva undantag från grundlagen (1 kap. 6 § tredje stycket YGL). Genom en föreskrift i 1 kap. 3 § andra stycket RTVL har föreskrivits att inga andra bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen än 1 kap. 2 och 3 §§ YGL gäller för sändningar genom tråd som når 100 hushåll eller färre.

Etableringsfriheten enligt 3 kap. 1 § första stycket YGL får enligt lagrummets andra stycke inskränkas genom föreskrifter i lag. Sådana föreskrifter får lämnas i fråga om

1. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning,
2. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar,
3. skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet, eller
4. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Punkterna 2 och 3 kom till efter en grundlagsändring 2002. Punkten 2 tillåter lagstiftning om skyldighet för nätinnehavare att upplåta utrymme i sitt nät för annans överföringar, oavsett om överföringarna förmedlar ett privat innehåll eller ett sådant innehåll som avses i

YGL, i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar.

Genom punkt 3 är det tillåtet att införa lagstiftning som tillförsäkrar mottagarkretsen inflytande över programvalet. En sådan lagstiftning kan innehålla bestämmelser om såväl abonnentundersökningar som abonnemang på enskilda kanaler (prop. 2001/02:74 s. 91). Medgivandet till lagstiftning innefattar en möjlighet att föreskriva om ingripande mot åsidosättande av sådan skyldighet (a. prop. s. 101).

Frågan om monopolisering av näten var uppe till diskussion redan i samband med yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst. Då diskuterades konsekvenserna av en övergång från ett koncessionssystem till etableringsfrihet för trådsändningar. Regeringen uppmärksammade att det fanns en risk för att en nätinnehavare får ett faktiskt monopol som utesluter andra från inflytande över programsättningen (prop. 1990/91:64 s. 87 f.). Möjligheten att etablera konkurrerande nät ansågs inte vara tillräcklig för att motverka en sådan monopolisering. Att föreskriva en skyldighet för nätinnehavare att upplåta sändningsutrymme till den som önskar begagna trådnätet skulle emellertid strida mot den civilrättsliga principen om avtalsfrihet och skulle också innebära åtskilliga problem. Bland dem som nämndes i propositionen var till vilket pris en nätinnehavare skulle vara skyldig att upplåta en kanal och vem som skulle skilja mellan flera som har konkurrerande önskemål om tillgång till trådnätet när inte alla kan tillgodoses. Någon skyldighet att upplåta utrymme i nätet åt var och en infördes inte.

Det var alltså först år 2002 som det skapades en möjlighet att i lag införa regler dels om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar, dels för att tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över programvalet. Konvergensutvecklingen medför att ett nät kan användas både för grundlagsskyddad kommunikation, t.ex. sändningar av radio- och TV-program, och annan kommunikation, t.ex. telefoni. Regeringen ansåg att det därför var nödvändigt att uppnå överensstämmelse mellan å ena sidan regler om tillträde och samtrafik och å andra sidan reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen om etableringsfrihet för trådsändningar. Mot denna bakgrund infördes möjligheten att göra inskränkningar i etableringsfriheten genom bestämmelser i lag om skyldighet att upplåta utrymme i nät för annans överföringar.

Regeringen anförde i propositionen till de nu aktuella grundlagsändringarna att kabel-TV-abbonnenternas ställning är svag i förhållande till kabel-TV-företagen, vilka har en närmast monopolliknande ställning när det gäller vilka program som distribueras i näten. Regeringen bedömde visserligen att konsumenternas möjligheter till påverkan skulle kunna förbättras genom den tekniska utvecklingen. Situationen med konsumenternas svaga ställning ansågs emellertid som så otillfredsställande att det var påkallat att införa möjligheter att lagstiftningsvägen ändra på situationen. Sålunda öppnades grundlagen för inskränkningar i etableringsfriheten i syfte att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet.

Vid införande av sådana begränsningar i sändningsrätten som får göras enligt 3 kap. 1 § YGL måste bestämmelserna i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § RF iaktas (3 kap. 3 § YGL). Lagstiftningen får därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Dessutom skall vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter beaktas.

I 3 kap. 5 § YGL föreskrivs att frågor om rätt att sända radio-program skall kunna prövas av domstol eller av en särskild nämnd. Lagrådet uttalade i sitt yttrande över lagrådsremissen med förslaget till ny yttrandefrihetsgrundlag att även frågor enligt 3 kap. 1 § andra stycket YGL om skyldighet för en nätinnehavare att ge utrymme för vissa program, s.k. must carry-program, får anses omfattade av bestämmelsen. Den i informationsintresse föreskrivna skyldigheten innebär nämligen samtidigt en inskränkning i nätinnehavarens yttrandefrihet, som innefattar bl.a. rätten att bestämma vilka program som skall spridas i nätet (prop. 1990/91:64 s. 211).

#### 15.4 Radio- och TV-lagen

I radio- och TV-lagen har vissa inskränkningar i etableringsfriheten för trådsändningar gjorts. Det är fråga om inskränkningar som är tillåtna enligt 3 kap. 1 § andra stycket 1 och 4 YGL. I 8 kap. 1 § RTVL föreskrivs en skyldighet för nätinnehavare att vidareända vissa TV-program i kabelnätet utan kostnad för själva mottagningen. Denna s.k. vidareändningsplikt har nyligen förändrats (SFS 2005:364 och 2005:365). En nätinnehavare har också enligt 8 kap. 2 § RTVL en

skyldighet att i varje kommun, där han eller hon vidareänder TV-program till allmänheten och varifrån sändningarna når fler än 100 bostäder, kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av TV-program från ett eller flera lokala kabelsändarföretag. Om det finns särskilda skäl till det får Radio- och TV-verket enligt 8 kap. 6 § RTVL medge undantag från skyldigheterna i nu nämnda bestämmelser.

Med stöd av 3 kap. 1 § andra stycket 4 YGL har i 6 kap. 2 § RTVL föreskrivits vissa restriktioner som ett programföretag måste iaktta vid sändning av program med ingående våldsskildringar av verklig-hetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder.

## **15.5 EG:s regelverk för elektronisk kommunikation**

### **15.5.1 Bakgrund**

Inom EU antogs år 2002 ett moderniserat regelverk på området för elektroniska kommunikationer. Regelverket omfattar fem harmoniseringsdirektiv, bestående av ett ramdirektiv och fyra särdirektiv (auktorisationsdirektivet, tillträdesdirektivet, direktivet om samhälls-omfattande tjänster och direktivet om integritet och elektronisk kommunikation), samt ett beslut om radiospektrumpolitik inom gemenskapen. Därtill har kommissionen beslutat ett direktiv om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Regelverket har i stora delar genomförts i svensk rätt genom lagen om elektronisk kommunikation.

I anslutning till regelverket har kommissionen tagit fram riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande samt en rekommendation över de relevanta produkt- och tjänstemarknader på vilka det kan vara motiverat att införa särskilda regleringsskyldigheter.

Nedan ges en mycket kortfattad beskrivning av de delar av regelverket som är av intresse för frågan om konkurrens i kabel-TV-nät.

### 15.5.2 Ramdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv)<sup>1</sup> innehåller grundläggande formella bestämmelser för tillämpningen av de övriga direktiven. I direktivet (artikel 8) anges att de övergripande målen med regelverket är att främja dels konkurrens, dels den inre europeiska marknaden, dels slutanvändarnas intressen.

I rambdirektivets ingress (stycke 5) anges att regelverket inte omfattar innehållet i tjänster som tillhandahålls via elektroniska kommunikationsnät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster, t.ex. sändningsinnehåll, finansiella tjänster och vissa tjänster som hör till informationssamhället. Direktivet och särdirektiven påverkar enligt artikel 1.3 inte de åtgärder som i enlighet med gemenskapslagstiftningen vidtagits på gemenskapsnivå eller nationell nivå för att arbeta för mål som avser allmänintresset, särskilt när det gäller reglering av innehåll och audiovisuell politik. Det anges i ingressen (stycke 6) att regleringen av den audiovisuella politiken och innehållet genomförs för att nå mål som avser allmänintresset, som yttrandefrihet, mediemångfald, opartiskhet, kulturell och språklig mångfald, social delaktighet, konsumentskydd och skydd av minderåriga.

Rambdirektivet innehåller bl.a. regler för förfarandet vid genomförande av marknadsanalyser. De nationella regleringsmyndigheterna skall identifiera de marknader på vilka det anses berättigat att införa sektorsspecifika skyldigheter samt analysera dessa för att avgöra om det råder effektiv konkurrens på marknaden eller inte. Om ett företag bedöms ha betydande marknadsinflytande (SMP-status) kan det åläggas särskilda skyldigheter. Om en nationell regleringsmyndighet avgör att det inte råder effektiv konkurrens på en relevant marknad skall den identifiera företag som bedöms ha betydande inflytande på den marknaden och ålägga dessa lämpliga sektorspecifika skyldigheter.

---

<sup>1</sup> EGT L 108, 24.4.2002, s. 33 (Celex 32002L0021).

### 15.5.3 Rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader

Rekommendationen<sup>2</sup> har till syfte att fastställa på vilka produkt- och tjänstemarknader förhandsreglering kan komma i fråga. Med stöd av artikel 15.1 i ramdirektivet har kommissionen definierat marknader i enlighet med konkurrenslagstiftningens principer. Det finns två huvudtyper av relevanta marknader: slutkundsmarknader, som är marknader för tjänster eller produkter som tillhandahålls slutanvändare, och grossistmarknader, som är marknader för de resurser som är nödvändiga för att operatörer skall kunna erbjuda slutanvändare tjänster och produkter.

I rekommendationen slås fast att vid fastställande av marknader i enlighet med konkurrenslagstiftningens principer, tre kriterier bör beaktas:

1. Närvaron av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde (Strukturella hinder, rättsliga hinder eller regleringshinder. Med strukturella hinder avses att det råder obalans mellan de förhållanden som å ena sidan råder för aktörer med dominerande ställning på marknaden i kraft av tidigare monopol, och å andra sidan förhållandena för nytillkomna aktörer).
2. Möjligheterna att övervinna hindren inom rimlig tid.
3. Tillämpning enbart av konkurrenslagstiftning skulle inte i tillräcklig grad avhjälpa de aktuella bristerna på marknaden.

Kriterierna bör tillämpas kumulativt, vilket innebär att marknaden inte skall definieras som en sådan marknad som kan bli föremål för förhandsreglering om inte samtliga kriterier är uppfyllda (stycke 16 i ingressen).

Kommissionen har rekommenderat att sändnings- och överföringstjänster för distribution av sändningsinnehåll till slutanvändare utgör en relevant grossistmarknad (punkt 18).

---

<sup>2</sup> Kommissionens rekommendation av den 11 februari 2003 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2003/311/EG), EGT L 114, 8.5.2003, s. 45.

#### 15.5.4 Riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande

För att så långt möjligt åstadkomma en enhetlig tillämpning av vissa bestämmelser i regelverket har kommissionen fastställt riktlinjer<sup>3</sup> som beskriver de principer som nationella regleringsmyndigheter skall tillämpa när de definierar marknader, gör bedömningar av betydande marknadsinflytande och fastställer om företag har ett betydande inflytande på marknaden. Riktlinjerna innehåller dessutom procedurregler som skall iakttas av de nationella regleringsmyndigheterna.

Definitionen av relevanta marknader och kriterierna för bedömning av betydande marknadsinflytande bygger på EG-rättspraxis. Bakgrunden till detta är en strävan efter ett enhetligt tillvägagångssätt mellan medlemsstaterna (prop. 2002/03:110 s. 72).

### 15.6 Lagen om elektronisk kommunikation

#### 15.6.1 Tillämpningsområdet, definitioner m.m.

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) gäller enligt 4 § elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning. Lagens bestämmelser ersätter inte föreskrifter om prövning enligt annan lag.

Med elektroniska kommunikationsnät menas ett system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs. Såväl telenät som nät som används för utsändning av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL, oavsett om trådlöst eller trådbundet, omfattas av lagen (jfr prop. 2002/03:110 s. 357).

En elektronisk kommunikationstjänst är en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät. Rena innehållstjänster, såsom programverksamheten hos program-

---

<sup>3</sup> Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, EGT C 165, 11.7.2002, s. 6.



företag för ljudradio och TV och innehållstjänster som tillhandahålls via webben, såsom webbsidor där musik eller spel tillhandahålls eller webbsidor för elektronisk handel omfattas inte av begreppet (a. prop. s. 358).

Ett allmänt kommunikationsnät är ett elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. I propositionen till lagen om elektronisk kommunikation framförde regeringen i fråga om detta begrepp att uttalanden i förarbetena till telelagen (1993:597) kan tjäna till vägledning också för det nya regelverket. Där uttalas att ett kännetecken på att ett telenät är allmänt tillgängligt bör vara att det står öppet för en vid krets av användare att ansluta sig till nätet. Att en operatör aktivt värvar kunder på marknaden och därvid erbjuder anslutning på bestämda villkor bör leda till att det nät som skapas blir att anse som allmänt tillgängligt (prop. 1992/93:200, särskilt s. 88, 91 och 99).

Regeringen ansåg att det inte torde vara en elektronisk kommunikationstjänst att sända programkanaler till en slutanvändare för mottagning via en radio- eller TV-mottagare mot betalning av TV-avgift eller att via radio i kabel, via satellit eller i marksändning sända ett färdigpaketerat programutbud som kan tas emot genom ett system för villkorad tillgång i en digital-TV-box. Om ett abonnemang på en sådan tjänst också innehåller en möjlighet till bredbandsuppkoppling mot Internet via ett sådant nät för utsändning till allmänheten är det däremot i denna del fråga om en elektronisk kommunikationstjänst för att sända ut program till sina tittare och lyssnare. Enligt regeringens bedömning torde en sådan tjänst normalt inte vara att anse som allmänt tillgänglig. Om programbolag själva sänder ut sina program är det inte heller i ett sådant fall fråga om någon elektronisk kommunikationstjänst (prop. 2002/03:110 s. 357).

Operatör i lagens mening är den som innehar eller på annat sätt råder över ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande installation. En fastighetsägare som hyr ut utrymme åt en operatör är dock inte enbart därigenom att anse som operatör (a. prop. s. 360).

### 15.6.2 Marknadsanalyser

Enligt 8 kap. 5 § LEK skall den myndighet som regeringen bestämmer – dvs. Post- och telestyrelsen enligt 2 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation – fortlöpande fastställa vilka produkt-

och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen. Även marknadernas geografiska omfattning skall definieras. Vid fastställandet skall kommissionens ovannämnda rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader samt riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden beaktas.

PTS skall vidare enligt 8 kap. 6 § LEK fortlöpande analysera de relevanta marknader som har fastställts enligt 5 §. Kommissionens riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden skall därvid beaktas. För varje marknad skall det fastställas om det råder effektiv konkurrens.

Om PTS kommer till slutsatsen att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad skall företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och beslut meddelas om skyldigheter enligt 4 kap. 4 § (samtrafik och andra former av tillträde) och 5 kap. 13 och 14 §§ (regleringsmöjligheter beträffande tjänster till slutanvändare). Om det däremot konstateras att det råder effektiv konkurrens på en marknad skall PTS i stället i förekommande fall upphäva skyldigheter i enlighet med de nu nämnda bestämmelserna. Det finns inga uttalanden i EG:s regelverk som klargör vad som menas med effektiv konkurrens utan vägledning torde i stället få hämtas i konkurrensrätten (a. prop. s. 274).

Enligt 8 kap. 7 § LEK skall ett företag anses ha ett betydande inflytande på en fastställd marknad om det, antingen enskilt eller tillsammans med andra, har en ställning av sådan ekonomisk styrka att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna.

I 8 kap. 8–14 §§ finns bestämmelser om samrådsförfaranden som PTS måste iaktta före beslut av olika slag enligt lagen. I 10 § anges att bl.a. när myndigheten avser att enligt 5 § fastställa en marknad som skiljer sig från dem som framgår av kommissionens rekommendation eller meddela beslut om att ett företag har betydande inflytande på en marknad den skall upprätta ett förslag till åtgärd och ge berörda parter tillfälle att yttra sig över förslaget inom skälig tid. Om ett beslut om fastställande av marknad, om företag med betydande inflytande eller om införande av särskilda skyldigheter för ett sådant företag skulle kunna påverka handeln inom EES, skall enligt 8 kap. 11 § LEK ett motiverat förslag till beslut tillställas behöriga myndigheter i övriga stater och kommissionen. Om kommissionen beslutar att inte godta ett förslag från PTS om exempelvis

fastställande av marknad enligt 5 §, får beslut inte meddelas (8 kap. 12 § tredje stycket LEK).

### 15.7 Post- och telestyrelsens ställningstaganden

Post- och telestyrelsen (PTS) har med stöd av 8 kap. LEK genomfört en analys av den marknad som i kommissionens rekommendation 2003/311/EG benämns som "sändnings- och överföringstjänster för distribution av sändningsinnehåll till slutanvändare". Efter samråd enligt 8 kap. 10 och 11 §§ LEK har PTS i beslut den 22 juni 2005<sup>4</sup> med stöd av 8 kap. 5 § LEK fastställt den nationella grossistmarknaden för programutsändningstjänster, vad avser digitala TV-sändningar via marknät, för distribution av TV-sändningsinnehåll till slutanvändare, såsom relevant marknad. Vidare har PTS funnit att Teracom AB har ett sådant betydande inflytande som avses i 8 kap. 6 § LEK på den sålunda definierade relevanta marknaden.

I beslutet har PTS ansett att det finns övervägande skäl att med utgångspunkt i kommissionens rekommendation avseende sändnings- och överföringstjänster för distribution av sändningsinnehåll till slutanvändare, göra ytterligare indelningar. Således har PTS ansett att den av kommissionen rekommenderade marknaden utifrån svenska förhållanden kan indelas i flera grossistmarknader som utgör separata produktmarknader. Dessa marknader är digitala TV-sändningar via marknät, analoga och digitala TV- och ljudradiosändningar via kabelnät, analoga och digitala TV- och ljudradiosändningar via satellit, analoga TV-sändningar i marknät samt analoga och digitala ljudradiosändningar i marknät (a. beslut s. 38).

PTS har vidare bedömt att samtliga kabelnät i Sverige ingår i en och samma grossistmarknad och att denna marknad är nationell (a. beslut s. 36 och 39).

I enlighet med 8 kap. 5 § LEK har PTS prövat huruvida produktmarknaden för radio- och TV-utsändningstjänster i kabelnät har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen. Som redogjorts för i avsnitt 15.3.3 ovan skall enligt kommissionens rekommendation tre kumulativa kriterier beaktas innan en marknad kan fastställas, nämligen etableringshinder, marknadsdynamik samt den relativa effekten hos konkurrenslagstiftning och kompletterande förhandsreglering. Att kriterierna är kumulativa betyder att alla tre måste vara för handen för att en marknad

---

<sup>4</sup> Post- och telestyrelsen, beslut den 22 juni 2005, diariernr 04-6953/23.

skall anses ha sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen om elektronisk kommunikation.

Såvitt gäller det första kriteriet, etableringshinder, har PTS gjort följande bedömning av marknaden för analoga och digitala sändningar via kabelnät. Den omständigheten att det finns ett 70-tal innehavare av kabelnät i Sverige tyder enligt PTS på att det finns möjligheter för nya operatörer att etablera sig. En sådan etablering underlättas av att befintliga operatörers stordriftsfördelar inte utgör oöverstigliga etableringshinder. Genom avtal med fastighetsägare kan ett stort antal hushåll anslutas till ett kabelnät på kort tid. Inte heller behövs det tillstånd för att bedriva trådsändningar. Det är en kostsam investering att anlägga ett nytt kabelnät. Samtidigt finns stora möjligheter att i stället hyra nätkapacitet och därmed minska behovet av nyanläggning. Enligt PTS bedömning finns påtagliga inträdeshinder på den aktuella marknaden, men det får anses tveksamt huruvida dessa inträdeshinder är så stora och varaktiga att de kan motivera förhandsreglering.

Vid bedömning av det andra kriteriet, marknadsdynamik, skall ställning tas till om marknaden har egenskaper som gör att den med tiden tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens. PTS konstaterar att kabelnätoperatörer otvivelaktigt har en stark position gentemot de anslutna hushållen. De kortare bindningstider för avtalen mellan operatörerna och fastighetsägare som börjat tillämpas under senare år har dock medfört att denna position försvagats. Fastighetsägarna, och därmed indirekt hushållen, har därför större möjligheter att byta operatör. I framtiden kan dessutom IP-TV via nya typer av distributionsnät komma att bli ett alternativ till kabel-TV.

PTS har vidare framhållit att kabeloperatörernas förhandlingsposition gentemot programföretagen vanligtvis är ganska svag. Denna slutsats baseras dels på att kabelföretagen är skyldiga att vidareända programtjänster som omfattas av vidareändningsplikten enligt 8 kap. 1 § RTVL, dels på att kabeloperatörerna vanligtvis måste betala övriga programföretag för det innehåll de tillhandahåller. PTS har ansett att detta sammantaget innebär att kabelnätoperatörerna inte i dagsläget har möjlighet att i grossistledet agera oberoende av sina konkurrenter, kunder, och i sista hand konsumenterna.

PTS har vidare förutsett en ökad konkurrens från leverantörer av IP-TV, där det redan finns infrastruktur och ett attraktivt programutbud. Sålunda har PTS konstaterat att marknaden för analoga och

digitala sändningar i kabelnät har dynamiska egenskaper som gör att den med tiden kan förväntas gå mot effektiv konkurrens, trots de etableringshinder som är för handen. Förutsättningar för införande av förhandsreglering föreligger därför inte enligt PTS bedömning (a. beslut s. 44).

## 15.8 Konkurrensverkets ställningstaganden

Konkurrensverket kan ta upp ärenden efter anmälan eller på eget initiativ. Verket har inte genomfört någon systematisk utredning vad beträffar konkurrensen på kabel-TV-området. I ett ärende från 1997, initierat av en anmälan från tidningen *Vår Bostad:s* chefredaktör Östen Johansson, har Konkurrensverket prövat frågan om kabel-TV-bolagens paketering av TV-kanaler (programkanaler) till hushåll stred mot konkurrenslagen (1993:20).

Anmälaren gjorde gällande att kabel-TV-företagen utnyttjar sina monopol genom att tvinga konsumenterna att betala för kanaler de inte efterfrågar och samtidigt undanhålla dem programkanaler som de vill ha tillgång till. Konkurrensverket prövade ärendet utifrån dels 6 § KL, enligt vilken bestämmelse avtal mellan företag är förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat, dels 19 § KL, där det föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden. Konkurrensverket definierade den relevanta produktmarknaden till distribution av satellitsända programkanaler i kabelnät och menade att flera geografiska marknader är relevanta, nämligen de områden som motsvaras av respektive kabel-TV-bolags distributionsområde. Verket fann att samtliga kabel-TV-bolag som distribuerar programkanaler till hushållen kan sägas ha en dominerande ställning på den relevanta marknaden, eftersom det bolag som slutit avtal med fastighetsägaren att distribuera satellitsänd TV oftast blir ensam distributör där.

Konkurrensverket prövade frågan om kabel-TV-bolagens paketering av programkanaler till hushåll kunde utgöra ett oskäligt affärsvillkor i den mening som avses i 19 § KL. Verket ansåg att det saknades anledning att ifrågasätta påståendet om att det vid upphandlingen av kabel-TV-tjänster råder full konkurrens mellan de olika bolagen. Konkurrensen vid upphandlingstillfället utgör enligt verket ett incitament för bolagen att ta hänsyn till fastighetsägarens

och indirekt hushållens efterfrågan, vilket skulle kunna tala för att paketering av programkanaler inte är ett villkor som kabel-TV-bolagen påtvingat hushållen i kraft av en dominerande ställning. Verket drog slutsatsen att kabel-TV-bolagens paketering av programkanaler till hushållen beror mer på tekniska och kostnadsmässiga faktorer än att bolagen utnyttjar de möjligheter som följer av den dominerande ställningen till att uppnå handelsvinster som de inte skulle ha uppnått om det hade funnits en normal och tillräckligt effektiv konkurrens. Vid sådant förhållande gick det inte att slå fast att bolagens paketering utgjorde missbruk av en dominerande ställning enligt 19 § KL.

Konkurrensverket konstaterade vidare att utredningen i ärendet inte gav stöd för att det förelåg något avtal eller samordnat förfarande kabel-TV-bolagen sinsemellan om att enbart erbjuda hushållen programkanaler i paket. Något konkurrensbegränsande samarbete mellan företagen enligt 6 § KL kunde därmed inte heller bevisas. Verket fann därför att det saknades förutsättningar att vidta några åtgärder med stöd av konkurrenslagen med anledning av kabel-TV-bolagens paketering av programkanaler.

I rapporten "Konkurrens och samarbete inom medierna" (2003) har Konkurrensverket förklarat att verkets uppfattning är att konkurrenslagen skall anses vara generellt tillämplig på medieområdet (a. rapport s. 211). Förbuden i nämnda lag mot bl.a. konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerade ställning skall därför enligt verkets mening gälla för hela medieområdet. Konkurrensverket bedömde i rapporten att grundlagarna inte utgör hinder mot att tillämpa konkurrenslagen på det grundlagsskyddade medieområdet när en sådan tillämpning står i överensstämmelse med grundlagarnas syfte och ändamål och de rättigheter som tillförsäkras genom grundlagarna inte blir illusoriska. Verket ansåg vidare att det oklara rättsläget beträffande frågan om konkurrenslagstiftningens tillämplighet på medieområdet borde klargöras genom lagstiftning.

## 15.9 Tidigare utredningar

### 15.9.1 Grannlands-TV i kabelnät

I betänkandet *Grannlands-TV i kabelnät* (SOU 1997:68) föreslog Utredningen om ökade norska TV-sändningar i svenska kabelnät att den lag som nu ålägger kabel-TV-företagen att i sina nät utan

kostnad distribuera SVT1, SVT2 och TV4 samt en lokal kanal skulle kompletteras med ett åläggande att erbjuda kunderna en s.k. public service-kanal från vardera Norge och Danmark. Bolagen skulle ha rätt att ta ut en rimlig tilläggsavgift för denna tjänst (a. bet. s. 10).

Utredaren menade att den gällande lagstiftningen gav svenska kabel-TV-företag en friare ställning än i andra länder och att detta medfört såväl nackdelar som fördelar. Till nackdelarna hörde enligt utredningen bl.a. abonnenternas nästan obefintliga inflytande på programutbudet. För att i någon mån förbättra abonnenternas situation föreslog utredaren att kabel-TV-företagen efter norsk modell skulle vara skyldiga att med jämna mellanrum företa undersökningar av abonnenternas programönsknings och att resultaten av dessa undersökningar skulle ligga till grund för utformningen av programutbudet. Utredaren framhöll att det var av särskild vikt att sådana undersökningar skulle genomföras på ett objektivt sätt av företag eller organisationer som var fristående från kabel-TV-företagen. Likaså ansåg han det viktigt att det klargjordes för de tillfrågade vilka kanaler som var möjliga att tillhandahålla samt kostnaden för olika alternativ. Slutligen menade utredaren att resultaten av undersökningarna borde redovisas för abonnenterna (se a. bet. s. 102).

### 15.9.2 Mediekoncentrationskommittén

Mediekoncentrationskommittén fann i sitt betänkande *Yttrandefriheten och konkurrensen* (SOU 1999:30) att kabeloperatörer i många fall har en monopolliknande ställning. Utredningen definierade fem problemområden beträffande kabel-TV-företags ställning i förhållande till den enskilde. Dessa var att kabel-TV-företagen har kontroll över accessnäten till hushållen, att det inte finns någon lagstiftning som ger abonnenterna möjlighet till inflytande över programutbudet, att det i praktiken inte finns någon möjlighet att göra individuella val ur det befintliga programutbudet, att det i flerfamiljshus med kabelnät i praktiken sällan finns alternativa sätt att ta emot satellitsända TV-kanaler samt att det inte finns något hinder för att kabel-TV-företagen själva kommer att producera programinnehållet.

Mediekoncentrationskommittén ansåg att möjligheterna att på frivillighetens väg komma till rätta med problemen på kabel-TV-området tedde sig så osäkra att det fanns skäl att överväga om inte yttrandefrihetsgrundlagen borde ändras så att det gavs möjlighet

att införa en lagstiftning som skulle kunna ge abonnenterna inflytande över programutbudet i kabelnät. Enligt kommitténs uppfattning borde det ges möjlighet till regler av olika ingripande karaktär, alltifrån ett visst inflytande för mottagarkollektivet över programvalet till en rätt för den enskilde abonnenten att göra individuella val, beroende på bedömningar t.ex. av den tekniska utvecklingen, konkurrenssituationen och ekonomiska förutsättningar (a. bet. s. 390).

När det gällde förslag till ändrade bestämmelser i t.ex. radio- och TV-lagen ansåg kommittén emellertid att det vid den tidpunkten inte fanns underlag för ett sådant ändringsförslag. I stället föreslog kommittén att regeringen skulle avvakta den fortsatta utvecklingen under några år och vid behov ta upp frågan till behandling igen. Däremot fann kommittén att det fanns anledning att i radio- och TV-lagen införa en bestämmelse som riktade sig mot villkor i anslutningsavtal som innebar begränsning av rätten att installera eller använda annan kabel-TV-anläggning eller att installera parabolantenn.

### 15.9.3 Medigrundlagsutredningen

I sitt betänkande *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet* (SOU 2001:28) behandlade Medigrundlagsutredningen bl.a. frågan om risken för monopolisering av bestämmanderätten beträffande innehåll i nät. Med innehåll avsågs massmedialt innehåll som faller under yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. överföring från databaser som faller under grundlagen eller förmedling av radio- och TV-program (a. bet. s. 231). Utredningen diskuterade frågan om det var möjligt att under hänsynstagande till etableringsfriheten för trådsändningar motverka nätinnehavarens monopolliknande ställning när det gäller att bestämma vilket innehåll som förmedlas genom nätet. Bakgrunden till nätinnehavarnas monopolliknande ställning angavs vara att det är mycket kostnadskrävande att anlägga konkurrerande trådnät och att den grundlagsskyddade etableringsfriheten kan hindra tillämpningen av regler som tvingar nätinnehavaren att ge andra operatörer tillgång till näten (a. bet. s. 232). Därtill kom problemet med abonnenternas bristande inflytande över programutbudet i kabel-TV-nät. Utredningen framhöll 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 (a. bet. s. 232).

Mediegrundlagsutredningen tog inte ställning till om regler för att motverka monopolisering av innehållet i nät eller för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet borde införas. I stället behandlade utredningen frågan om sådana lagregler krävde en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen och hur den i så fall skulle utformas (a. bet. s. 245).

#### 15.9.4 Abonnentinflytande i kabel-TV-nät

Regeringen gav år 2001 dåvarande direktören för Granskningsnämnden för radio och TV, Greger Lindberg, i uppdrag att göra en analys av behovet av lagregler, främst i radio- och TV-lagen, avseende abonnentinflytande och sändningsutrymme i kabel-TV-nät. Dels skulle undersökas om det behövs regler för att ge kabel-TV-abbonenterna inflytande över vilka program som distribueras i kabelnät, dels skulle bedömas om det finns behov av regler som ger sändningsutrymme till andra än nätägaren.

När det gäller den sistnämnda frågan ansåg utredaren att det med hänsyn till yttrandefrihetsgrundlagens dåvarande lydelse inte var möjligt att föreskriva skyldighet för en nätinnehavare att ge utrymme i nätet för var och en för överföringar av TV-program.

I fråga om regler för ökat abonnentinflytande konstaterade utredaren att det i andra länder används olika modeller för detta. För svenska förhållanden ansåg utredaren att abonnentundersökningar skulle vara lämpligast. Modeller med bindande abonnentundersökningar skulle dock leda till högre priser för konsumenterna och utredaren ansåg inte det sannolikt att dessa kostnadsökningar skulle leda till motsvarande nytta för abonnenterna. Rådgivande undersökningar bedömdes som mindre effektiva som instrument för konsumentintressena, men inte lika kostsamma för konsumenterna. Utredaren fann mot denna bakgrund att det inte låg i konsumenternas intresse att införa regler om vare sig tvingande eller rådgivande abonnentundersökningar (a. promemoria s. 51 f.).

Trots detta lämnade utredaren ett alternativt förslag om att kabel-TV-företag som når fler än 1 000 hushåll vartannat år skulle undersöka önskemålen, såväl när det gäller innehållet i ett grundutbud, som när det gäller vilka kanaler som skall finnas tillgängliga i

nätet, hos hushåll anslutna till nätet. Undersökningen skulle lämnas till Radio- och TV-verket som skulle sprida resultatet till allmänheten. Verket skulle också få lämna närmare föreskrifter om bl.a. vilka TV-kanaler som skall ingå i undersökningen och även kunna förelägga en operatör vid vite att genomföra en abonnentundersökning. Det skulle däremot inte finnas något krav på operatören att ta hänsyn till resultatet av undersökningen vid programsammansättningen.

Utredaren ansåg inte heller att det borde införas bestämmelser som förpliktar kabel-TV-operatörerna att erbjuda programkanaler styckevis, s.k. à la carte (a. promemoria s. 59 f.). Grunden för denna bedömning var bl.a. att det finns begränsade tekniska möjligheter för ett à la carte-system eftersom de flesta kabelnäten helt saknar selekteringsutrustning och att kabel-TV-företagens möjlighet att finansiera verksamheten väsentligt försvåras och att bärkraften i företaget till stora delar undanröjs. Utredaren såg också en risk med att paketerbjudandena skulle komma att bli dyrare för kunderna om det infördes en skyldighet att även erbjuda kanalerna à la carte. Anledningen till detta är att kundbasen för paketen kan minska och att programföretagen därför begär mer betalt för rätten att vidareända programmet. Även operatören själv kan ha anledning att höja priset om kundbasen minskar. Dessutom finns enligt utredaren en risk för att ett kabel-TV-företag endast plockar in sådana kanaler i sitt utbud som kan förväntas sälja bäst på bekostnad av smalare kanaler som t.ex. etniska kanaler som har en begränsad kundkrets. I många fall skulle ett system med à la carte således kunna leda till att abonnenternas möjligheter att få tillgång till de kanaler de önskar snarare minska än öka. Utredarens slutsats blev således att ett tvingande à la carte-system inte skulle vara till fördel för kabel-TV-abbonenterna eftersom det skulle innebära fördyringar för kabel-TV-företagen som dessa sannolikt skulle övervältra på abonnenterna.

Utredaren lämnade trots allt ett alternativt förslag innebärande att kabeloperatörer som når fler än 1 000 bostäder skulle åläggas att, när de erbjuder abonnemang mot betalning, göra det utan krav på samtidigt abonnemang av en eller flera andra kanaler.

När det slutligen gällde programpaketering ansåg utredaren att det fanns anledning att införa ett förbud mot s.k. buy-through, vilket innebär att en abonnent för att överhuvudtaget få möjlighet att abonnera på ett visst paket först måste abonnera på ett eller flera andra paket. I de fall paketen sätts samman på ett sådant sätt

att kanalerna inte i någon förnuftig mening kompletterar varandra menade utredaren att paketeringen bara är ett sätt att dölja produktens verkliga pris, vilket blir särskilt tydligt i fallet med de etniska kanalerna som sänds i paket (a. promemoria s. 65). Kabelföretagen hävdar att de behöver ha möjlighet att sända en viss minsta mängd kanaler i paket för att få täckning för kostnader för bl.a. administration och selekteringsutrustning. Utredaren ansåg dock att de skulle kunna få erforderlig kostnadstäckning från vilket paket som helst, varför en abonnent åtminstone skulle kunna få välja vilket paket denne skulle abonnera på som "grundpaket". Han föreslog därför att det i radio- och TV-lagen skulle införas 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. Vidare skulle en programtjänst inte få förekomma i mer än ett paketerbjudande.

Utredaren påpekade att en lagstiftning mot buy through i praktiken sannolikt skulle rikta sig endast mot två av de största operatörerna, UPC och Kabelvision. Han menade därför att ett alternativ till lagstiftning som var mer tilltalande skulle vara om de berörda företagen åtog sig att, lämpligen i samråd med Konsumentverket, se över sina principer för programpaketeringen, i syfte att göra erbjudandena och prispolitiken tydligare gentemot konsumenterna (a. promemoria s. 66 f.).

I sina avslutande synpunkter framförde utredaren att en övergång till digital distribution sannolikt skulle öka möjligheterna att tillgodose abonnenternas önskemål, framför allt p.g.a. att den ökade kapaciteten tillåter distribution av fler kanaler. Trots digitaliseringen fanns det dock skäl att stärka kabel-TV-konsumenternas ställning. Den säkraste metoden för detta skulle enligt utredarens uppfattning vara att öppna kabelnäten för konkurrens så att konsumenten skulle kunna välja fritt vilket som helst av kabel-TV-företagen. Ägandet av näten och försäljningen av kabel-TV-tjänster borde alltså enligt utredaren handhas av skilda subjekt för att uppnå en konkurrens mellan kabel-TV-företagen med priser och paketering. Frågan borde därför utredas närmare.

## 16 Konkurrens i kabel-TV-nät

### 16.1 Inledning

Utredningen har enligt direktiven att överväga om det är lämpligt och möjligt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten. Hänsyn skall tas till det regelverk om elektronisk kommunikation som beslutats inom EG och som numera genomförts i Sverige genom lagen om elektronisk kommunikation.

Det primära syftet med regeringens målsättning att öppna för ökad konkurrens i kabel-TV-näten torde vara att förbättra valfriheten och programutbudet för kabel-TV-abonenterna för att de i större utsträckning än i dag skall få tillgång till de programtjänster de önskar och i möjligaste mån slippa att betala för programtjänster som de inte efterfrågar. Mot denna bakgrund – och då utredningen har möjlighet att även föreslå andra ändringar än de i direktiven uttryckligen angivna – har utredningen valt att även ta upp till behandling frågor om ökat inflytande för abonnenter i kabel-TV-nät.

I detta kapitel redovisar vi våra överväganden i den del som rör tillträde till näten för andra än nätägaren och i nästa kapitel behandlar vi frågor om abonnentinflytande i kabel-TV-näten.

### 16.2 Problembeskrivning

Som beskrivits i kapitel 14 är det främst flerfamiljshus som är anslutna till kabel-TV-nät. Det är i dessa fall fastighetsägarna, antingen i egenskap av hyresvärdar eller bostadsrättsföreningar, som sluter avtal om leverans av TV- och radioprogram med kabel-TV-operatörerna. I de fall enfamiljshus är anslutna till kabel-TV-nät är det ofta en samfällighetsförening som ingått avtalet med operatören. Normalt har dock en enskild villaägare större möjligheter än en lägenhetsinnehavare att ordna med TV-mottagning på annat sätt.

Det är framför allt vid anläggandet av ett nytt kabel-TV-nät och i viss mån då ett avtal om TV-distribution i ett befintligt nät skall förnyas som det råder egentlig konkurrens mellan olika kabel-TV-operatörer. I stor utsträckning är det emellertid geografiskt betingat om det finns möjlighet att välja mellan olika operatörer. På vissa orter finns det endast en verksam operatör med påföljd att det inte finns någon reell valmöjlighet för fastighetsägarna. I stora tätorter kan möjligheten att välja mellan olika operatörer vara större.

Även om det finns flera verksamma operatörer på en ort utgör näten ofta en begränsning i sammanhanget. I de flesta fall krävs nämligen att en operatör anlägger ett konkurrerande nät för att kunna överta ett befintligt kontrakt från en annan operatör. Detta inverkar naturligtvis hämmande på konkurrensen eftersom det många gånger är mycket kostsamt att anlägga ett kabel-TV-nät. Det torde dock vara något mindre kostnadskrävande att bygga ett nytt nät i tätbebyggda områden jämfört med i glesbygden med hänsyn till att det är möjligt att nå fler abonnenter med nätet i större städer. På större orter kan det också vara möjligt att hyra kapacitet fram till eller nästan ända fram till fastigheternas överlämningspunkter. I sådana fall slipper operatören att anlägga ett eget nät fram till fastigheten i fråga. Enligt vad som framkommit vid den hearing som utredningen arrangerat är det inte särskilt vanligt att en fastighetsägare eller bostadsrättsförening byter kabel-TV-operatör. Det är dock oklart om detta beror på att de är nöjda med den operatör de har eller om det har att göra med de svårigheter och kostnader som är förenade med ett operatörsbyte.

Vanligast är att det finns endast ett kabel-TV-nät i en fastighet. Endast undantagsvis löper parallella nät i en fastighet. Om det finns två kabel-TV-nät saknas tekniska hinder för att två kabel-TV-operatörer förser de boende i fastigheten med sina respektive programutbud. Ofta kan en fastighetsägare dock vara förhindrad att sluta avtal med mer än en operatör p.g.a. att ett avtal med en operatör ger denne en exklusiv rätt att distribuera TV-program i den aktuella fastigheten.

Traditionellt har avtalen mellan kabel-TV-operatörerna och fastighetsägarna haft ganska långa löptider, i regel mellan 5 och 15 år (se SOU 1999:30 s. 377). Detta har lett till att fastighetsägarna varit låsta vid samma operatör under lång tid. Såvitt utredningen fått information om löper dagens avtal på kortare tider. Flera kabel-TV-bolag tillämpar en normal avtalstid om tre år. Längre avtalstider kan förekomma i undantagsfall, särskilt om kabeloperatören har investerat i

det aktuella fastighetsnätet. Dessutom finns fortfarande äldre avtal i kraft som löper med långa bindningstider.

Motivet till en längre löptid är oftast just att kabel-TV-företaget har gjort kostsamma investeringar i utrustning som tillhör fastighetsnätet och som således utgör tillbehör till fastigheten och därmed är fastighetsägarens egendom. Utredningen har förståelse för att kabel-TV-företag har behov av att säkra avkastningen på en investering som företaget inte har äganderätten till. Under förutsättning att inte avtalslängden kan betraktas som överdrivet lång kan det därför inte generellt sett anses otillbörligt att kabel-TV-företaget vill knyta kunden till sig för en period som är lång nog för att få viss återbetalning av den nedlagda kostnaden. Det skall också framhållas att avtalstiden är en förhandlingsfråga som fastighetsägaren har möjlighet att påverka. Emellertid bör undvikas att avtal medför att en fastighetsägare är bunden vid en operatör för mycket lång tid framöver. Utredningen vill i det sammanhanget varna för risken att bindningstiderna återigen kan komma att öka i samband med att kabelnäten skall uppgraderas för digital distribution, eftersom detta kommer att innebära tunga investeringskostnader. Det finns dock en möjlighet för fastighetsägaren att själv bära denna kostnad, vilket bör kunna leda till kortare avtalstider för själva operatörskapet.

Som beskrivits i det föregående är den huvudsakliga orsaken till den bristande konkurrensen på kabel-TV-marknaden att det är kostsamt att anlägga konkurrerande kabel-TV-nät. Det bör därför undersökas om det är möjligt att i stället öppna befintliga kabel-TV-nät för konkurrens genom att tvinga nätinnehavarna att bereda programföretag eller andra operatörer tillträde till näten. Vi skall i det följande behandla denna fråga.

### **16.3 Tillträde till kabel-TV-näten för programföretag eller andra operatörer**

*Vår bedömning:* Det saknas möjlighet att införa lagstiftning på området utöver de regler som redan finns i lagen om elektronisk kommunikation. Enligt nämnda lag har Post- och telestyrelsen ensam befogenhet att besluta om de åtgärder som lagen erbjuder. Det är således inte möjligt att lagstifta om t.ex. samtrafik eller andra former av tillträde på ett område som faller under lagen.

Kabel-TV-operatörerna erbjuder dels programutsändningstjänster åt programföretag, dels distribution av TV- och radioprogram till hushåll. Det har från programföretag framförts synpunkter på att de största kabel-TV-företagen har alltför stor makt på den kommersiella TV-marknaden i Sverige. Detta kan motivera en undersökning av förhållandena på marknaden utifrån programföretagens synvinkel. Utredningen har att undersöka om konkurrensen kan förbättras i syfte att stärka konsumenternas ställning gentemot kabel-TV-operatörerna. Det som då ligger närmast till hands vore att öppna näten för tillträde för andra operatörer än nätinnehavaren.

Programutsändningstjänster som operatörerna tillhandahåller programföretag är rena överföringstjänster. Däremot innehåller de paket av programtjänster och andra tjänster som kabel-TV-operatörer säljer till slutanvändare såväl en överförings- som en innehållstjänst.

Lagen om elektronisk kommunikation gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med undantag för innehåll som överförs i sådana nät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster. Ett elektroniskt kommunikationsnät är enligt lagens definition ett system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigerings- samt andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs. En elektronisk kommunikationstjänst definieras som en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät. Enligt lagens förarbeten omfattas nät som används för utsändning av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL, oavsett om trådlöst eller trådbundet, av lagen (jfr prop. 2002/03:110 s. 357). Ett kabel-TV-nät är ett sådant elektroniskt kommunikationsnät som faller under lagen om elektronisk kommunikation.

På det område som omfattas av lagen om elektronisk kommunikation saknas möjlighet att införa lagstiftning som inte är tillåten enligt det europeiska regelverket för elektronisk kommunikation. I artikel 1.3 ramdirektivet finns ett undantag från direktivet och särdirektiven för åtgärder som i enlighet med gemenskapslagstiftningen vidtagits på gemenskapsnivå eller nationell nivå för att arbeta för mål som avser allmänintresset, särskilt när det gäller reglering av innehåll och audiovisuell politik. Det anges i ingressen (stycke 6) att regleringen av den audiovisuella politiken och innehållet genomförs för att nå mål som avser allmänintresset, som yttrandefrihet, medie-

mångfald, opartiskhet, kulturell och språklig mångfald, social delaktighet, konsumentskydd och skydd av minderåriga. Emellertid torde detta undantag inte vara möjligt att tillämpa på så sätt att en nätinnehavare kan åläggas skyldigheter avseende tillträde i vidare omfattning än vad som framgår av direktiven. Tvärtom utgör kabelnät enligt såväl kommissionen som PTS en sådan relevant marknad för vilken tillträdesskyldighet kan komma i fråga. Vår bedömning är således att det inte finns någon möjlighet att införa lagstiftning på området utöver de regler som redan finns i lagen om elektronisk kommunikation.

Nämnda lag anvisar tillvägagångssätt vid marknadsanalyser och eventuellt tillgripande av förhandsreglering. PTS har ensam befogenhet att vidta de åtgärder som lagen erbjuder. Det är alltså inte möjligt att lagstifta om t.ex. samtrafik eller andra former av tillträde på ett område som faller under lagen. I de fall sådan förhandsreglering kan vara aktuell skall den införas genom beslut av PTS i det enskilda fallet enligt en viss i lagen angiven procedur.

I beslut den 22 juni 2005 har PTS kommit till slutsatsen att det inte är motiverat att införa förhandsreglering på kabel-TV-marknaden. Vi har redogjort närmare för innehållet i beslutet i avsnitt 15.7.

#### 16.4 Flera SMS-operatörer i ett kabel-TV-nät

*Vår bedömning:* Det är i och för sig möjligt att konstruera system som innebär att en SMS-operatör inte själv förfogar över nätkapacitet och som därmed faller utanför tillämpningsområdet för lagen om elektronisk kommunikation. Ett sådant system skulle emellertid enligt utredningens bedömning vara förenat med betydande såväl rättsliga som rent praktiska svårigheter. Det kan också ifrågasättas om de leder till någon egentlig vinst för konsumenterna framför allt med hänsyn till att nätoperatören ensam står för överföringstjänsten till programföretagen och det därmed är osäkert om det kommer att bli någon större priskonkurrens mellan SMS-operatörerna.

Som konstaterats i föregående avsnitt faller frågor om överföringstjänster i kabel-TV-nät under lagen om elektronisk kommunikation. En renodlad SMS-verksamhet torde däremot enligt utredningens uppfattning ligga utanför nämnda lag. Detta överensstämmer också med regeringens uttalanden i propositionen till lagen om elektronisk



kommunikation. Regeringen ansåg där att det inte torde vara en elektronisk kommunikationstjänst att sända programkanaler till en slutanvändare för mottagning via en radio- eller TV-mottagare mot betalning av TV-avgift eller att via radio i kabel, via satellit eller i marksändning sända ett färdigpaketerat programutbud som kan tas emot genom ett system för villkorad tillgång i en digital-TV-box (prop. 2002/03:110 s. 357).

Det skulle vara möjligt att konstruera i vart fall ett par olika modeller för SMS-operatörskap som innebär att operatören inte förfogar över någon överföringskapacitet och därmed enbart tillhandahåller en innehållstjänst till kunderna. En sådan modell skulle kunna se ut på följande sätt. De enskilda programföretagen ingår avtal med nätoperatören om att distribueras i nätet. SMS-operatörerna har till uppgift att erbjuda konsumenterna programpaket av krypterade programtjänster i kabel-TV-nät och samordna de gemensamma funktionerna och tjänsterna för de programföretag vars sändningar ingår i operatörens utbud. SMS-operatören handhar således systemet för villkorad tillgång (CAS), hanteringen av programkort inbegripet auktorisation m.m. av dessa, paketeringen av program och andra tjänster, faktureringen av avgiftsbelagda program och andra tjänster samt tillhandahållande av elektronisk programguide och liknande. Ansvaret för själva överföringen av programsignalen, multiplexering och liknande vilar däremot på nätoperatören, dvs. den som p.g.a. äganderätt eller avtal om nyttjanderätt har rätt att förfoga över nätet. Systemet bygger naturligtvis på att alla programtjänster sänds i samma standard och att SMS-operatörerna kan sortera signalerna i olika paket av programtjänster vilka kan avkodas genom programkort.

I ett fall som det ovan skisserade torde lagen om elektronisk kommunikation inte vara tillämplig på de tjänster som SMS-operatörerna tillhandahåller konsumenterna. Det är nämligen inte fråga om några överföringstjänster utan tjänsterna går i stället ut på att leverera innehåll till kunderna.

Det är sålunda i och för sig möjligt att konstruera ett system som innebär att en SMS-operatör inte själv förfogar över nätkapacitet och som därmed faller utanför tillämpningsområdet för lagen om elektronisk kommunikation. Ett sådant system skulle emellertid enligt utredningens bedömning vara förenat med betydande såväl rättsliga som rent praktiska svårigheter.

Exempelvis skulle nätoperatören alltså ha ensamrätt att bestämma vilka programföretags programtjänster som skulle sändas ut i nätet. Det går inte heller att bortse från problemen med att en

nätinnehavare själv, på samma sätt som i dag, även skulle inneha en SMS-funktion. Denna vertikala integration skulle göra konkurrens-situationen i nätet ojämlig. Med hänsyn till etableringsfriheten för trådsändningar skulle det inte heller vara möjligt att angripa ett sådant problem lagstiftningsvägen med t.ex. tillstånd och villkor.

Slutligen kan det ifrågasättas om det med den skisserade modellen uppstår någon egentlig vinst för konsumenterna. Eftersom nätoperatören ensam står för överföringstjänsten till programföretagen är det osäkert om det kommer att bli någon större priskonkurrens mellan SMS-operatörerna. Det skall dessutom framhållas att en modell med flera SMS-operatörer i ett kabel-TV-nät som erbjuder delvis olika programtjänster i sitt utbud kan innebära att kunderna måste teckna avtal med flera operatörer om de inte är nöjda fullt ut med en operatörs utbud. Konsumenten kan då tvingas betala dubbelt för programtjänster som förekommer i mer än ett paket. Det finns också risk för att den enskilde får svårt att överblicka utbudet och göra ett kvalitets- och prismässigt riktigt urval (jfr våra överväganden i SOU 2004:39 s. 147 ff.).

## 16.5 Utredningens slutsats

*Vår bedömning:* Enligt utredningens bedömning är det inte möjligt eller lämpligt att lagstiftningsvägen skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten.

För att få till stånd en verksam konkurrens i kabel-TV-näten krävs enligt utredningen att utomstående kan tilltvinga sig tillträde till näten. Detta är dock en fråga som lagstiftaren inte förfogar över. I stället är det, enligt lagen och förordningen om elektronisk kommunikation samt det europeiska regelverket för elektronisk kommunikation, Post- och telestyrelsen som har att efter analys definiera den relevanta marknaden, att undersöka om något eller några företag har betydande inflytande på den marknaden och om det således är motiverat att införa någon förhandsreglering på denna för att uppnå bättre konkurrens.

Vi har ovan antagit att det i och för sig skulle vara möjligt att skapa ett system med SMS-operatörer som inte skulle falla under lagen om elektronisk kommunikation. Eftersom ett sådant system skulle vara förenat med betydande såväl rättsliga som rent praktiska

svårigheter och konsumentnyttan med systemet dessutom starkt kan ifrågasättas anser vi inte att det är lämpligt att lagstifta härom.

Sammanfattningsvis gör utredningen därför den bedömningen att det inte är möjligt eller lämpligt att lagstiftningsvägen skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten.

## 17 Abonnentinflytande

### 17.1 Inledning

I föregående kapitel har vi konstaterat att det enligt vår mening inte finns några lämpliga och möjliga sätt att lagstiftningsvägen försöka förbättra konkurrensen i kabel-TV-näten. Den stora vinsten med en ökad konkurrens vore att kabel-TV-abonnenterna sannolikt skulle ha större möjligheter att välja operatör och på så sätt kunna tvinga operatörerna till att erbjuda tjänster som i högre grad motsvarar abonnenternas önskemål. I detta kapitel undersöker vi om det är möjligt och lämpligt att genom lagstiftning öka abonnenternas inflytande på utbudet i kabel-TV-näten genom särskilda bestämmelser som inskränker kabel-TV-operatörernas utrymme att fritt bestämma vilket innehåll som skall sändas i deras nät och om det finns anledning att reglera hur detta innehåll skall försäljas till kunderna.

### 17.2 Inflytande över programutbudet

#### 17.2.1 Är regler om abonnentinflytande förenliga med yttrandefrihetsgrundlagen?

Eftersom det råder etableringsfrihet för trådsändningar är det nödvändigt att först undersöka om eventuella lagregler om abonnentinflytande är förenliga med yttrandefrihetsgrundlagen. Genom den ändring i 3 kap. 1 § andra stycket YGL som gjordes 2002 skapades en möjlighet att införa lagstiftning om skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. I propositionen angavs som exempel lagregler om skyldighet för en nätinnehavare att efterhöra mottagarkretsens önskemål om vilka program som skall förmedlas (prop. 2001/02:74 s. 101). Utredningen konstaterar mot denna bakgrund att det med den lydelse yttrandefrihetsgrundlagen har i dag inte finns något hinder

mot att införa lagbestämmelser som ger kabel-TV-abonnenter inflytande över vilka program som skall vidareändas i ett kabel-TV-nät.

### 17.2.2 Modeller för abonnentinflytande över programvalet

Hushåll anslutna till ett kabel-TV-nät kan ges inflytande över programvalet på olika sätt. En metod är att inrätta programråd i vilka representanter för de boende i den eller de berörda fastigheterna ingår. Programrådet bestämmer eller ger rekommendationer till kabel-TV-operatören om vilka program som skall distribueras i nätet. Det förekommer redan i dag i viss utsträckning att fastighetsägare tar hjälp av frivilligt inrättade programråd för att sätta samman det utbud som skall distribueras i nätet.

Abbonentundersökningar sker i stället genom att abonnenterna ges tillfälle att rösta om vilka program de vill skall sändas i nätet. Ibland kan de även ske genom enkätundersökningar bland samtliga eller ett urval av abonnenterna. Undersökningarna kan vara bindande, dvs. att resultatet av en undersökning måste följas, eller fakultativa, vilket innebär att resultatet endast utgör en rekommendation för kabelnätinnehavaren om vilka programtjänster som bör distribueras i nätet. Möjlighet finns också att bestämma om resultaten av undersökningarna skall offentliggöras eller inte.

I Danmark fanns tidigare en lagstiftning som ålade kabelnätinnehavare att genomföra omröstningar bland abonnenterna om vilka program som skulle sändas i nätet. Alla abonnenter skulle ha möjlighet att rösta. Omröstningsresultaten offentliggjordes och var tvingande på så sätt att en nätägare var skyldig att distribuera de programtjänster som abonnenterna röstat fram, dock inte om det skulle innebära att nätägaren inte skulle få täckning för de kostnader som ändringen av programutbudet medförde.

De danska reglerna upphävdes för några år sedan främst av den anledningen att programtjänsterna blev dyrare. Eftersom omröstningarna band operatörerna till att välja vissa programtjänster kunde programföretagen prissätta dessa nästan helt som de ville. I stället råder numera allmänna marknadsförutsättningar. Den dominerande kabeloperatören vidtar emellertid själv marknadsanalyser för att ta reda på abonnenternas önskemål på samma sätt som sker i fråga om andra produkter och tjänster. I Danmark finns också många ideella kabel-TV-föreningar som styrs som demokratiska föreningar där en

föreningsstämma ger styrelsen mandat att förhandla med programföretagen.

Norge har en reglering som förpliktar kabelnätägare att undersöka abonnenternas preferenser i fråga om vilka programtjänster som skall förmedlas i nätet. Nätinnehavaren är skyldig att förmedla de programtjänster som abonnenterna väljer ut. Före valet måste nätinnehavaren lämna abonnenterna information om vilka programtjänster som finns tillgängliga och om villkoren för mottagning och förmedling av var och en.<sup>1</sup> Det har inte ställts upp några regler i övrigt om hur valet skall genomföras. Såväl omröstningar där samtliga abonnenter har haft möjlighet att rösta som sådana som utförts bland ett urval av abonnenterna (som vid en opinionsmätning) har accepterats. Valet har framför allt handlat om ett grundutbud om 12–16 kanaler<sup>2</sup>.

Efter att det kommit klagomål från abonnenter i anledning av val i kabel-TV-nät om bl.a. sättet på vilket valet genomförts, information om valet, prissättningen och paketeringen, har det inom ansvarigt departement utarbetats ett lagförslag som innebär att det skall vara möjligt för tillsynsmyndigheten (Medietillsynet) att vid brott mot genomförandereglererna kräva omval. Innan en sådan regel kan träda i kraft har dock bedömts att det är nödvändigt att utforma bestämmelser som närmare föreskriver hur abonnentval skall genomföras<sup>3</sup>. Propositionen bearbetas för närvarande i Stortinget.

### 17.2.3 Utredningens överväganden

*Vår bedömning:* Eftersom det finns flera nackdelar förenade med ett system med abonnentundersökningar och då dessutom nyttan av sådana undersökningar kan ifrågasättas är det inte befogat att införa lagstiftning om sådana undersökningar. Inte heller finns det tillräcklig grund för en reglering som tvingar en kabeloperatör att leverera varje programtjänst som en abonnent önskar sig. Den pågående övergången till digitala sändningar kommer sannolikt att leda till att problemen med att abonnenter saknar vissa programtjänster i operatörens utbud kommer att minska. Även med beaktande av att det kan komma att dröja förhål-

<sup>1</sup> Se § 4-4 lov 1992-12-04 nr 127 om kringkasting och § 4-3 forskrift 1997-02-28 nr 153 om kringkasting.

<sup>2</sup> Ds 2001:52 *Abbonentinflytande i kabel-TV-nät*, s. 35 f.

<sup>3</sup> 2004–2005 Ot.prp. nr. 76 Om lov om endringer i lov 4. desember 1972 nr. 127 om kringkasting, s. 31 f.

landevis länge innan samtliga kabel-TV-nät i Sverige är digitaliserade bör det mot denna bakgrund inte införas lagstiftning om hur de program som distribueras i kabel-TV-nät skall väljas ut.

Modellen med programråd har avvisats i departementspromemorian *Abbonnentinflytande i kabel-TV-nät* bland annat p.g.a. att den torde vara främmande i vår rättsliga miljö med etableringsfrihet för trådsändningar. Dessutom finns det inte några garantier för att ett programråds val av programtjänster skulle spegla abonnenternas uppfattning bättre än kabel-TV-företagens utbud och det finns inte heller några tittarorganisationer av betydelse som sådana programråd skulle kunna bygga på (Ds 2001:51 s. 52 f.). Utredningen delar i huvudsak den bedömning som gjorts i promemorian.

Ett alternativ till programråd är abonnentundersökningar. Med hjälp av abonnentundersökningar är det möjligt att ta reda på vilka programtjänster en majoritet av abonnenterna i ett kabel-TV-nät föredrar. Även med sådana undersökningar finns dock flera nackdelar. Ett problem är svårigheten att få ett rättvisande resultat av undersökningarna. Även om alla anslutna till nätet ges möjlighet att rösta är det inte sannolikt att ett representativt deltagande uppnås. Alldeles oavsett om valet blir representativt eller inte kommer de som blivit överröstade att känna sig missnöjda med majoritetens önskemål. För den som tillhör minoriteten torde det kännas lika orättvist att majoriteten bestämmer vilka programtjänster som skall sändas i nätet som att kabeloperatören gör det.

Utredningen har också fått uppfattningen att vare sig representeranter för de boende eller fastighetsägarna anser att abonnentundersökningar är ett bra instrument för att öka abonnenternas inflytande över utbudet i näten, främst av den anledningen att de enbart tillgodoser majoritetens önskemål.

En annan nackdel med abonnentundersökningar är att de kostar pengar att genomföra, en kostnad som sannolikt kommer att övervältras på abonnenterna. Ett system med tvingande abonnentundersökningar kan dessutom innebära risk för ökade priser för programtjänsterna. Detta gäller i vart fall om resultaten av undersökningarna är bindande för operatören och skall offentliggöras. En programtjänst som rankas högt av abonnenterna betingar ett högre pris eftersom det är känt att kunderna vill ha den och operatören dessutom inte kan säga nej till att distribuera den. Erfarenheterna från Danmark visar enligt utredningens mening att sådana farhågor är befogade. Även i Norge har det konstaterats att kabel-TV-före-

tagens förhandlingsposition gentemot programföretagen är betydligt mer bunden efter jämfört med före ett abonnentval.<sup>4</sup>

Det skall vidare påpekas att en kabel-TV-operatör i de flesta fall har ett intresse av att vidareända de programtjänster som flest abonnenter efterfrågar. Många operatörer genomför också marknadsundersökningar för att ta reda på kundernas preferenser.

En modell med abonnentomröstningar kan i bästa fall säkerställa att utbudet i nätet motsvarar majoritetens preferenser. Detta förefaller dock inte vara något reellt problem. Utredningen har nämligen inte funnit några belägg för att det saknas programtjänster i kabel-TV-näten som en majoritet av abonnenterna vill ha. I stället kan det finnas önskemål från abonnenter som inte tillhör majoriteten om kanaler som inte ingår i operatörens utbud.

Enligt utredningen är det viktigaste målet med ökat abonnentinflytande att varje abonnent får större möjlighet att få sina önskemål om programutbudet tillgodosedda. Det idealiska vore om varje abonnent kunde känna att han eller hon inte behövde betala för andra programtjänster än de han eller hon verkligen vill ha. Vi tror emellertid inte att abonnentundersökningar är rätt medel för att uppfylla dessa mål.

Som ovan konstaterats är ett av problemen med abonnentundersökningar att de endast visar vad en majoritet av operatörens kunder önskar se. De abonnenter som inte tillhör majoriteten får dock inte någon ökad möjlighet att få sina önskemål tillgodosedda. För att komma ifrån detta problem kan ifrågasättas om det i stället skulle vara möjligt att införa en skyldighet för en kabeloperatör att leverera en programtjänst till en konsument som vill ha den. I analoga nät är detta en omöjlighet. Kapacitetsbegränsningen i ett sådant nät medför att det inte är genomförbart att införa en skyldighet för en nätinnehavare att leverera alla programtjänster som kunderna kan ha önskemål om. När det gäller digitala nät skulle det i och för sig kunna vara möjligt utifrån kapacitetssynpunkt. Å andra sidan förutsätter det dels att det finns intresse från det berörda programföretaget att leverera signalen, dels att kabeloperatören får täckning för sina kostnader för distributionen, vilket i sin tur kräver att det finns ett visst kundunderlag så att inte priset för programtjänsten blir orimligt högt. Det är enligt utredningens mening mot denna bakgrund inte realistiskt att införa en modell som medför skyldighet

---

<sup>4</sup> Statens medieförvaltning, brev till UPC av den 9 juli 2004, tillgängligt via [www.medietilsynet.no](http://www.medietilsynet.no) under "Presse og kringkasting", nyheter för 01.01.2005.



för kabeloperatörer att leverera en programtjänst som önskas av endast en eller ett fåtal abonnenter.

Mot bakgrund av att det som ovan beskrivits finns flera nackdelar förenade med ett system med abonnentundersökningar och då dessutom nyttan av sådana undersökningar kan starkt ifrågasättas anser vi inte att det är befogat att införa lagstiftning om sådana undersökningar. Inte heller finns det tillräcklig grund för en reglering som tvingar en kabeloperatör att leverera varje programtjänst som en abonnent önskar sig.

Det skall framhållas att problemen med att abonnenter saknar programtjänster i utbudet som de skulle vilja ha tillgång till är störst i analoga nät. Digitaliseringen kommer att göra det möjligt för operatörerna att erbjuda ett betydligt utökat utbud jämfört med vad som i dag distribueras i helt analoga nät. I digitala nät finns det sådan kapacitet att det inte av utrymmesskäl finns anledning för en operatör att underlåta att distribuera en viss programtjänst. Däremot kan en operatör naturligtvis ha ekonomiska skäl för att inte distribuera en viss programtjänst i sitt nät. Den pågående övergången till digitala sändningar kan därför enligt utredningens bedömning leda till att problemen med att abonnenter saknar vissa programtjänster i operatörens utbud kommer att minska. Sannolikt kommer det att ta förhållandevis lång tid innan samtliga kabel-TV-nät i Sverige är digitaliserade. Även med beaktande härav anser utredningen, mot bakgrund av vad som tidigare anförts i detta avsnitt, att det inte finns anledning att införa lagstiftning om hur de program som distribueras i kabel-TV-nät skall väljas ut.

### **17.3 Inflytande över programpaketering m.m.**

#### **17.3.1 Problemformulering**

Kabeloperatörer kan som tidigare konstaterats sägas ha en monopolliknande ställning. Utifrån ett konsumentperspektiv förefaller det största problemet med detta inte vara sammansättningen av programutbudet i ett visst nät utan i stället hur det tillgängliga utbudet säljs till kunderna. Konsumenterna har vanligen endast möjlighet att köpa färdiga paket av olika programtjänster. Dessutom kan en kund för att få abonnera på ett visst programpaket först tvingas abonnera på ett eller flera andra paket, s.k. buy through. En abonnent kan därmed behöva betala för en mängd olika kanaler som

denne inte efterfrågar. För många kabel-TV-abonnenter upplevs det också som frustrerande att en operatör kan byta ut programtjänster i ett paket utan att den enskilde har möjlighet att påverka detta.

Det är framför allt de kabel-TV-abonnenter som inte har möjlighet att byta till annat mottagningsätt för TV-sändningar som har en svag ställning gentemot kabel-TV-operatörerna. Ofta har de, som konstaterats i föregående kapitel, inte heller någon möjlighet att välja en annan kabel-TV-operatör. Denna situation är enligt utredningens mening otillfredsställande och det behöver ske förändringar för att få operatörerna att i ökad utsträckning ta hänsyn till abonnenternas önskemål. Målsättningen bör vara att finna en effektiv lösning som inte inverkar alltför ingripande på marknadsförutsättningarna. Vid val av tillvägagångssätt måste beaktas bl.a. om och i så fall hur teknikutvecklingen påverkar konsumenternas situation, om nödvändiga förändringar kan ske genom självreglering på marknaden och i vilken utsträckning det är lämpligt och möjligt att lagstifta på området.

### 17.3.2 Utredningens överväganden

*Vår bedömning:* Med hänsyn till den ökande konkurrensen på området för TV över tråd, som av allt att döma kommer att hårdna än mer under den närmaste femårsperioden, och möjligheten till självreglering finns goda förutsättningar för att en jämbördigare relation mellan kabel-TV-operatörer och abonnenter kan uppnås utan inblandning från statens sida. Mot denna bakgrund förordar utredningen att man inte nu inför lagstiftning på området.

Om denna bedömning skulle visa sig felaktig bör lagstiftning införas för att stärka abonnenternas ställning. En sådan reglering skulle kunna utformas på följande sätt. Mot en konsuments vilja får en operatörs grundutbud inte bestå av mer än åtta programtjänster, varav konsumenten själv skall ha rätt att välja fyra programtjänster bland de programtjänster som vidaresänds i nätet. En operatör skall erbjuda den som abonnerar på grundutbudet möjlighet att abonnera på enstaka programtjänster. Priset för grundutbudet skall vara rimligt. Den föreslagna regleringen skall, om den införs, gälla alla typer av nät för TV-distribution.

*Något om bakgrunden till att programtjänster säljs i paket*

Såvitt utredningen känner till använder sig alla kabel-TV-operatörer av paketerbjudanden vid försäljning av programtjänster till sina kunder. En av anledningarna till detta är att paketförsäljning av programtjänster är ett sätt att få ner kostnaderna per programtjänst. Om programtjänsterna skulle säljas styckevis (à la carte) skulle priset per programtjänst bli högre än dess andel av paketpriset. För kunder som vill ha tillgång till ett stort utbud innebär paketförsäljning en fördel eftersom dessa kunder genom att köpa ett paket får ett lägre pris än de skulle ha fått om de varit hänvisade till att köpa alla kanalerna styckevis. Å andra sidan medför paketeringssystemet att kunder som inte är intresserade av mer än en eller ett fåtal av de programtjänster som ingår i ett paket även tvingas betala för programtjänster som de inte efterfrågar.

Programföretagen är ofta starka förespråkare för paketförsäljning av programtjänster. För vissa programföretag är det mer eller mindre en förutsättning för överlevnad att vara del i ett paket. Det har att göra med att det är så viktigt för en programtjänst att ha en stark penetration, dvs. att nå många potentiella tittare. Penetrationen har nämligen stor betydelse både för möjligheterna att köpa sändningsrättigheter till sportevenemang och andra program och för storleken på eventuella reklamintäkter. Det kan därför förekomma att programföretag motsätter sig att en programtjänst saluförs à la carte. Det är också av nu angivna skäl som det blir dyrare för en konsument att köpa programtjänster styckevis.

Ett programföretags motvilja mot à la carte-försäljning kan också botten i att en programtjänst vänder sig till en så smal publik att det inte är möjligt att få ekonomisk bärkraft om den inte ingår i ett större paket som köps av fler än dem som efterfrågar den enskilda programtjänsten. Å ena sidan kan det hävdas att det strider mot marknadsekonomiska principer att på detta sätt understödja en programtjänst som inte efterfrågas av ett tillräckligt stort antal kunder. Genom paketeringssystemet skapas å andra sidan en större mångfald i utbudet eftersom många mindre efterfrågade programtjänster annars inte skulle kunna vidareändas i nätet. På detta sätt kan metoden med programpaketering tillgodose fler abonnenters önskemål i fråga om tillgängliga program.

Även operatörerna har naturligtvis ett intresse av att sälja program i paket. Försäljning av ett baspaket ökar möjligheterna att få en förutsebar och bred finansiering av kostnader för administration

och tekniskt underhåll m.m. Det torde i huvudsak vara av denna anledning som vissa operatörer tillämpar buy through-förfarande. På det viset kan företaget garantera att alla abonnenter köper ett visst paket och det torde även medföra lägre priser för de i paketet ingående tjänsterna.

En annan orsak till paketförsäljningen är att det krävs särskild teknisk utrustning i näten för att kunna erbjuda kunderna individanpassade utbud. I analoga nät saknas regelmässigt den selekteringsutrustning som är nödvändig för att distribuera kanaler i skilda sammansättningar till olika hushåll. Begränsningar i de tekniska förutsättningarna leder således också till ett mer standardiserat utbud.

Förhållandet med paketering av programtjänster är detsamma på andra sändningsplattformar. Även operatörerna på satellitmarknaden och operatören i marknätet säljer sålunda programtjänster i paket.

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

Som nyss nämnts kan tekniken i framför allt de analoga näten lägga hinder i vägen för att frångå paketeringssystemet. Det pågår sedan några år tillbaka ett arbete med uppgradering av de största kabel-TV-näten för att anpassa dem för digitala sändningar. Digitaliseringen kommer att medföra helt andra möjligheter att erbjuda varje hushåll ett speciellt sammansatt utbud. Däremot saknas enligt utredningens uppfattning anledning att uppmuntra eller framtvinga investeringar i analoga nät för att göra en ökad selektering möjlig. I stället anser vi det lämpligare att resurserna används till att uppgradera näten för digitala sändningar.

Utredningen kan vidare konstatera att det är en affärsmässig förutsättning för att bedriva verksamhet som operatör på TV-marknaden att det är möjligt att sälja programtjänsterna i paket. Detta innebär dock enligt vår mening inte att det är uteslutet att vid sidan av paketen ge möjlighet att i stället köpa programtjänster styckevis eller att det saknas utrymme för att erbjuda paket i olika storlekar och till differentierade priser.

*Nuvarande lagstiftning om oskäliga avtalsvillkor och Konsumentverkets tillsyn*

Lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorlagen) gäller avtalsvillkor i standardavtal som näringsidkare använder när de erbjuder varor, tjänster eller andra nyttigheter till konsumenter. Om ett avtalsvillkor med hänsyn till pris och övriga omständigheter är oskäligt mot konsumenten får Marknadsdomstolen, på talan av i första hand Konsumentombudsmannen, förbjuda näringsidkaren att i framtiden i liknande fall använda samma eller väsentligen samma villkor, om förbudet är påkallat från allmän synpunkt eller annars ligger i konsumenternas eller konkurrenternas intresse. Ett förbud skall förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt (3 § nämnda lag). Lagen innehåller också civilrättsliga bestämmelser för det fall att ett avtalsvillkor inte har varit föremål för individuell förhandling. Om innebörden är oklar skall villkoret, vid en tvist mellan en näringsidkare och en konsument, tolkas till konsumentens förmån. För sådana villkor gäller även 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) med vissa begränsningar till konsumentens fördel. Utöver nu nämnda lag finns möjligheter att bl.a. med stöd av 36 § avtalslagen förklara ett avtal ogiltigt eller jämka det om det innehåller oskäliga avtalsvillkor.

Konsumentverket har en tillsynsfunktion bl.a. över avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Det är således möjligt att anmäla till Konsumentverket när en konsument anser att en kabel-TV-operatör tillämpar oskäliga avtalsvillkor. Verket får in klagomål på allt från digital-TV-boxar och programpaketering till avgifter på programkort och autogiro. Verket kan ingripa med åtgärder mot kabel-TV-operatörerna endast om avtalsvillkor är oskäliga eller om det är fråga om otillåtna marknadsföringsåtgärder. Däremot kan Konsumentverket inte med stöd av det gällande regelverket ingripa mot exempelvis en operatörs programpaketering. Det står i stället operatören fritt att utforma sina produkter i enlighet med sin affärsidé och efter affärsmässiga bedömningar. Konsumentverket kan i och för sig uttala sig om att villkor för t.ex. programpaketeringen är olämpliga men kan alltså inte hindra kabel-TV-bolagen (eller operatörer på andra plattformar) från att tillämpa dem.

*Kan den tekniska utvecklingen påverka konsumenternas situation?*

TV-sändningsverksamheten på alla plattformar genomgår för närvarande en stor förändring genom övergången till digital utsändningsteknik. Digitaliseringen medför även att TV-sändningar kan sändas på andra sätt än de traditionella, t.ex. via bredband och uppraderade telenät (xDSL). Detta får konsekvenser både på möjligheterna och drivkrafterna att i större utsträckning anpassa utbudet i kabel-TV-näten efter kundernas önskemål och ge kunderna större valfrihet.

Som vi berört ovan ger den digitala tekniken dels utrymme för fler programtjänster i näten, dels möjliggör den sändning av ett individualiserat utbud till varje konsument. Utvecklingen kommer sålunda att tillhandahålla de praktiska och tekniska möjligheterna för att erbjuda kunderna ökad valfrihet. Övergången till digital utsändningsteknik i kombination med utbyggnaden av bredband och andra typer av nät med hög överföringskapacitet innebär också att kabel-TV-marknaden kommer att utsättas för en hårdare konkurrens än tidigare.

Redan nu är det under vissa förutsättningar möjligt att ta emot marksänd TV med hjälp av en inomhusantenn (bordsantenn). Detta kräver att man bor i ett område med mycket god mottagning och att det är i princip fri sikt till sändaren<sup>5</sup>. Sannolikt kommer utvecklingen att leda till att mottagningsmöjligheterna med inomhusantenn i framtiden blir bättre. Detta innebär att även boende i flerfamiljsfastigheter, som nu varit helt hänvisade till kabel-TV, kommer att få ökade möjligheter att välja mottagningsätt för TV-sändningar.

Framförallt kommer vi emellertid att få se en ökad konkurrens från IP-TV och andra sätt att sända TV över tråd. Det finns redan i dag flera operatörer som erbjuder IP-TV via bredbandsnät eller telenät med xDSL-teknik. Många kabel-TV-operatörer synes förbereda sig för en ökad konkurrens genom att erbjuda sina kunder såväl bredbandsanslutning som telefoni via kabel-TV-nätet. Denna utveckling mot en hårdare konkurrens från andra trådsändningar och i viss mån från marknätet kommer enligt utredningens bedömning i ökad utsträckning att tvinga fram en allt större anpassning till konsumenternas önskemål.

Det är svårt att ha en klar uppfattning om i vilken takt utvecklingen kommer att ske. Vissa bedömare menar att det kommer ske snabba framsteg för IP-TV medan andra anser att utvecklingen

<sup>5</sup> [www.teracom.se](http://www.teracom.se).

kommer att ske långsammare. Vi tror dock att det kan vara nödvändigt för kabel-TV-operatörerna att redan nu anpassa sig för en ökad konkurrens även om denna inte skulle bli kännbar förrän om några år. Genom marknadsföringen av IP-TV-alternativen får även kabel-TV-abonnenter som inte i dagsläget har en reell möjlighet att välja det mottagningssättet för TV-sändningar information om andra paketeringsalternativ och priser. Detta kan påverka kabel-TV-kunderna att i än högre grad ifrågasätta villkoren för det egna kabel-TV-abonnemanget och leda till att de ställer högre krav på den nuvarande leverantören av TV.

Vi gör mot ovanstående bakgrund den bedömningen att den tekniska utvecklingen mot digitala sändningar kommer att ge både möjligheter och drivkrafter i form av ökad konkurrens från framförallt andra typer av trådsändningar att i högre grad än i dag anpassa försäljningsvillkoren efter kundernas behov och önskemål.

En annan aspekt på frågan vilken betydelse den tekniska utvecklingen kan få för konsumenternas valfrihet är att digital-TV-operatörerna på de olika plattformarna i dagsläget använder olika tekniska standarder för sin utrustning. Enligt utredningens uppfattning medför detta bekymmer med inlåsnings effekter för konsumenterna. Den som har investerat i en digital-TV-box anpassad för kabel-TV-mottagning kan inte gå över till satellitmottagning utan att byta box och kan inte heller byta till en annan kabel-TV-operatör eftersom även operatörer inom samma plattform använder sig av olika standarder. De inlåsnings effekter som detta innebär hämmar enligt utredningens mening konkurrensen på TV-marknaden och valfriheten för konsumenterna.

I takt med att digitaliseringen fortskrider kommer marknadens intresse av att tillverka och sälja digital-TV-boxar att öka. Om samtidigt konkurrensen mellan fler olika nät ökar kommer det sannolikt att skapas intresse för att utveckla en ny box där man bara behöver ansluta en ny CA-modul (dvs. en enhet där programkortet matas in) i stället för att byta mottagningssätt. Det innebär att ett byte av plattform skulle innebära en mindre investering för konsumenten än vad som är fallet i dag och detta skulle sannolikt kunna öka kundrörligheten mellan plattformarna.

### *Självreglering*

Hittills har både fastighetsägare och representanter för de boende varit påfallande passiva i samband med upplåtelse av fastighetsnät till kabeloperatörer när det gäller möjligheten att försöka påverka programpaketeringen. Det har dock framkommit vid våra kontakter med företrädare för fastighetsägare, hyresgäst- och bostadsrättsorganisationer att man kan förvänta sig en större aktivitet från deras sida framöver. Bakgrunden till denna ändrade attityd bland representanter för fastighetsägare och boende ligger förmodligen i en ökad medvetenhet om att det faktiskt finns möjligheter att påverka avtalens utformning i viss utsträckning. Enligt vår mening finns anledning att hysa förhoppningar om att denna ändrade inställning hos kabel-TV-operatörernas kunder skall kunna leda till att operatörerna förmås att ta ökad konsumenthänsyn.

En annan möjlighet är att aktörerna på kabel-TV-marknaden försöker enas om ett slags standardavtal som innehåller en miniminivå i fråga om valfrihet för kunderna. Det skulle kunna innebära att en operatör skall ha skyldighet att erbjuda ett mindre baspaket, att inte i övrigt tillämpa buy-throughförfaranden och att erbjuda programtjänster till styckevis försäljning (under förutsättning att det accepteras av programföretaget).

### *Slutsats*

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns problem som hänger samman med kabeloperatörernas traditionella ställning som ensam leverantör av TV till hushållen i en eller flera fastigheter. Utvecklingen har dock i takt med den gradvisa övergången till digitala sändningar gått mot en anpassning av utbudet, såväl omfattningen av detta som paketeringen, till hushållens önskemål. Här finns dock i många avseenden alltså stort utrymme för ytterligare förändringar för att bättre möta konsumenternas önskemål om ökad valfrihet.

Vi tycker oss kunna märka en förändrad attityd hos fastighetsägare, hyresgäster och bostadsrättsföreningar att i framtiden ställa krav på kabel-TV-operatörerna vid avtalsförhandlingar så att de boendes preferenser kan tillgodoses i ökad utsträckning. I kombination med utvecklingen mot en ökande konkurrens på området för TV över tråd, som av allt att döma kommer att hårdna än mer



under den närmaste femårsperioden, menar utredningen att det finns goda förutsättningar för att en jämbördigare relation mellan kabel-TV-operatörer och abonnenter kan uppnås utan inblandning från statens sida. Mot denna bakgrund förordar utredningen att man inte nu inför lagstiftning på området. Frågan måste emellertid bevakas även framöver och följas upp om utvecklingen går i en annan riktning än den utredningen antagit.

Det finns som sagt flera osäkerhetsmoment i de antaganden om den framtida utvecklingen som vi har gjort ovan. En sådan faktor är exempelvis hur snabbt utvecklingen av IP-TV kommer att fortskrida. Om utvecklingen inte går i den riktning eller i den takt som utredningen lagt till grund för sina överväganden och om ställningstagandet att den tekniska utvecklingen i kombination med självreglering från parternas sida kommer att leda till ökad press på kabel-TV-operatörerna att ta hänsyn till hushållens preferenser visar sig alltför optimistiskt, anser vi att det är nödvändigt att införa lagstiftning för att komma tillrätta med den brist på jämvikt mellan leverantörer och kunder som råder på kabel-TV-marknaden. Vi finner därför anledning att lägga fram ett alternativt förslag till lösning på det föreliggande problemet.

Varken frågan om paketering eller den om buy through har enligt vår mening att göra med vilket innehåll som skall sändas i ett visst kabelnät. I stället rör det sig om frågor som gäller avtalsvillkoren i förhållandet mellan operatören och kunden. Enligt utredningens bedömning torde därför eventuella lagregler om programpaketering och andra försäljningsmetoder inte inkräkta på etableringsfriheten för trådsändningar enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Under alla omständigheter finns det en öppning i 3 kap. 1 § andra stycket 3 YGL, som ger möjlighet att lagstifta om skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. När denna möjlighet till inskränkningar av etableringsfriheten infördes angav regeringen att en lagstiftning som ger mottagarkretsen ett inflytande över programvalet kan innehålla bestämmelser om såväl abonnentundersökningar som abonnemang på enskilda kanaler (prop. 2001/02:74 s. 91). Utredningen menar att detta ger stöd för att den angivna punkten tillåter lagstiftning med vissa riktlinjer för programpaketeringen.

I departementspromemorian *Abbonentinflytande i kabel-TV-nät* lades fram ett förslag till lagstiftning som innebar att om en nätinnehavare ville uppställa krav på att en abonnent, för att få tillgång till nätinnehavarens övriga erbjudanden, först träffar avtal om annat

abonnemang, fick kravet endast avse ett valfritt erbjudande om abonnemang på flera TV-programtjänster. Vidare skulle en programtjänst inte få ingå i mer än ett sådant paketerbjudande. Flera remissinstanser ställde sig positiva till förslaget. Konsumentverket och Konkurrensverket ansåg emellertid att ett förbud mot buy through borde omfatta även andra TV-sändningar än sådana via kabel. Konkurrensverket anförde vidare att ett förbud mot buy through i praktiken skulle komma att rikta sig endast mot två operatörer och menade att det skulle vara en alltför långtgående åtgärd att införa en lagstiftning som innebär ett så omfattande ingrepp i affärsplanerna hos dessa företag med hänsyn till osäkerheten om resultatet av åtgärden.

När det gäller marknätet finns det i utredningens förslag till nytt regelverk för digital-TV (se SOU 2004:39) en möjlighet att reglera operatörens verksamhet genom tillståndsvillkor. Ett sådant villkor kan enligt vårt författningsförslag innebära skyldighet att distribuera ett utbud av TV-program med viss sammansättning (3 kap. 17 § andra stycket 2 i vårt förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen). I författningskommentaren har vi angett att villkoret kan avse det sätt på vilket operatörsföretaget skall paketera utbudet. Ett operatörsföretag skulle således kunna åläggas att erbjuda konsumenterna ett varierande alternativt utbud av programpaket till differentierat pris, vilket skulle kunna ske genom att det anges i villkoret att företaget skall erbjuda konsumenterna ett visst minsta antal paket. Vidare skulle det kunna anges principer för prissättningen beträffande dels olika prisnivåer, dels huruvida det skall krävas abonnemang på vissa tjänster för att kunna erhålla andra särskilt attraktiva tjänster. Vi har vidare angett att den närmare utformningen av ett villkor av nu aktuellt slag liksom övriga villkor skall ske i samförstånd mellan Radio- och TV-verket och den som ansöker om tillstånd.

Den nu föreslagna regleringen med möjlighet att ställa upp villkor för en enskild operatör i marknätet bygger på att det krävs tillstånd för att bedriva sådan verksamhet. För kabel-TV-verksamhet finns inte något motsvarande tillståndskrav. Det innebär att en reglering måste göras direkt i radio- och TV-lagen. En bestämmelse skulle förslagsvis kunna lyda som följer.

Mot en konsuments vilja får en operatörs grundutbud inte bestå av mer än åtta programtjänster, varav konsumenten själv skall ha rätt att välja fyra programtjänster bland de programtjänster som vidareändas i nätet. En operatör skall erbjuda den som abonnerar på grundutbudet möjlighet

att abonnera på enstaka programtjänster. Priset för grundutbudet skall vara rimligt.

Regleringen skall bara gälla i helt digitala nät och nät som kan sända med både digital och analog teknik. I analoga nät är det inte möjligt att erbjuda programtjänster à la carte.

Problemen med konsumenternas bristande möjligheter att påverka programsammansättningen gäller även för andra sändningsformer än kabel-TV. Således finns det utifrån ett konsumentperspektiv skäl att låta en reglering av programsammansättningen gälla oavsett sändningsplattform. Dessutom är det av intresse för konkurrensneutraliteten att operatörer behandlas lika oavsett vilken plattform de verkar på. Den föreslagna regleringen skall därför, om den införs, gälla alla operatörer som paketerar programtjänster och sänder dem vidare till konsumenter oavsett om de sänder TV i mark-, satellit-, kabel-TV- eller bredbandsnät eller liknande.

Del IV  
Övriga frågor

## 18 Genomförandefrågor

### 18.1 Övergångsbestämmelser

*Vårt förslag:* Vi föreslår dels att 2 kap. 1 § andra stycket RTVL i dess äldre lydelse fortfarande skall gälla för sökbar text-TV som sker med analog utsändningsteknik, dels att äldre föreskrifter fortfarande skall gälla i fråga om sändningar som har skett före ikraftträdandet.

Vi har i det föregående föreslagit att det införs krav på tillstånd för sändning av sökbar text-TV som sker med digital utsändningsteknik. Anledningen till ändringen är att vid digitala sändningar även sökbar text-TV tar frekvensutrymme i anspråk. Det motiv som föranlett det tidigare ställningstagandet om tillståndsfrihet för sändningar av sökbar text-TV p.g.a. att sådana sändningar endast utnyttjar utrymme som inte kan användas till andra sändningar är därför inte giltigt såvitt avser digitala sändningar. För sändningar av sökbar text-TV som sker med analog teknik saknas emellertid anledning att föreskriva tillståndspflicht. Utredningen anser därför att sådana sändningar alltså skall vara befriade från tillstånd, om de sker från en radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt radio- och TV-lagen. Riksdagen har fattat beslut om att de analoga sändningarna i marknätet efter en etappvis nedsläckning skall upphöra senast den 1 februari 2008.<sup>1</sup> Efter detta datum kommer således all utsändning av TV-program i marknätet att ske med digital teknik. Med hänsyn härtill anser utredningen att det inte är befogat att i lagen reglera båda sändningssätten genom att behålla den nuvarande bestämmelsen och samtidigt införa en bestämmelse i lagen som enbart tar sikte på digitala sändningar av sökbar text-TV. I stället bör lagen enbart reglera sändning av sökbar text-TV som sker med digital teknik. De analoga sändningarna av sökbar text-TV, som är under

---

<sup>1</sup> Prop. 2002/03:72, bet. 2002/03:KU33 och rskr. 2002/03:196.

avtrappning och snart kommer att upphöra helt, bör istället regleras i en övergångsbestämmelse. Mot denna bakgrund föreslår vi att det införs en övergångsbestämmelse med föreskrift om att 2 kap. 1 § andra stycket RTVL i dess äldre lydelse fortfarande skall gälla för sändningar av sökbar text-TV som sker med analog utsändningsteknik.

Övriga lagändringar vi föreslår bör gälla oavsett vilken utsändningsteknik som används. De skall dock endast tillämpas för sändningar som sker efter det att de förslagna ändringarna har trätt i kraft.

## 18.2 Ekonomiska konsekvenser

### 18.2.1 Konsekvenser för staten

#### *Radio- och TV-verket*

*Vår bedömning:* Våra förslag innebär i och för sig att Radio- och TV-verket kan komma att få en något ökad arbetsbörda, men denna bör kunna klaras inom ramen för de nuvarande anslagen.

De förslag som vi lämnat i detta betänkande innebär bl.a. att det kommer att krävas tillstånd för sändning av sökbar text-TV och andra tilläggstjänster. De nya reglerna kommer framför allt att tillämpas på digitala sändningar. Vi har i vårt förra delbetänkande *Nytt regelverk för marksänd digital-TV* (SOU 2004:39) föreslagit att tillståndsgivningen för sändning av TV-program i det digitala marknätet i viss utsträckning skall anförtros åt Radio- och TV-verket. Regeringen skall enligt vårt förslag endast meddela tillstånd för sändning av TV i allmänhetens tjänst, dvs. för public service-företagen SVT och UR. Det förslag vi nu lägger fram får således framför allt konsekvenser för Radio- och TV-verket i form av en något ökad arbetsbörda med tillståndsgivning för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster. Vi bedömer dock att denna ökning inte kommer att bli större än att den kan hanteras inom befintliga budgetramar.

#### *Granskningsnämnden för radio och TV*

*Vår bedömning:* Det är i dagsläget svårt att bedöma hur stora konsekvenser de föreslagna lagändringarna kommer att få för Granskningsnämnden. Om det visar sig att de kommer att inne-

bära en ökad belastning på nämnden behövs en resursförstärkning för att de nya arbetsuppgifterna skall kunna hanteras.

Vi har i föreliggande betänkande bl.a. föreslagit ändringar i reglerna om annonser och sponsringsmeddelanden. Detta är bestämmelser över vilka Granskningsnämnden för radio och TV utövar tillsyn. Hur nämndens verksamhet kommer att påverkas av förslagen är dock svårt att bedöma, främst av den anledningen att det är beroende av i vilken utsträckning de nya reklamtekniker som vi öppnar för kommer att användas i praktiken och i vilken takt utvecklingen kommer att ske. Om den här typen av teknik kommer att utnyttjas i större omfattning kommer det sannolikt också att innebära en ökad arbetsbörda för nämnden. Detta gäller särskilt i ett inledningsskede innan en praxis etablerats. För det fall att det kommer att visa sig att lagändringarna innebär en ökad belastning på Granskningsnämnden bedömer utredningen att det är nödvändigt att ge nämnden resursförstärkning för att den skall kunna hantera de nya arbetsuppgifterna.

#### *Konsekvenser för staten i övrigt*

*Vår bedömning:* Våra förslag torde inte få några konsekvenser för staten i övrigt som måste finansieras i särskild ordning.

Som nämnts ovan innebär vårt förslag till ny reglering för marksänd digital-TV att regeringen endast skall behålla tillståndsgivningen för public service-företagen. Denna kommer emellertid sannolikt inte att påverkas i någon större utsträckning av införandet av tillståndskrav för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster. Normalt kommer regeringen att kunna meddela tillstånd att sända sökbar text-TV och andra tilläggstjänster i samma tillstånd som berättigar till sändning av program i egentlig mening.

Under en övergångsperiod kan de nya regler om annonser, sponsring och interaktiva tjänster vi föreslår komma att innebära en ökad arbetsbörda för de berörda förvaltningsdomstolarna. Det beror på att det är rimligt att anta att Granskningsnämndens beslut kommer att gå vidare till högre instans i större utsträckning än normalt till dess att en fast domstolspraxis har utbildats. Hur stor denna ökade belastning kommer att bli är mycket svårt att uppskatta, särskilt som det är vanskligt att förutse i vilken omfattning de nya reklamteknikerna och möjligheterna att erbjuda interaktiva tjänster kommer att

användas och hur snabbt utvecklingen fortskrider. Troligtvis bör enligt utredningens mening kostnaden för den ökade arbetsbördan rymmas inom domstolsväsendets befintliga resurser, men vi vill samtidigt lämna öppet för att tillskott av medel kan behövas för det fall måltillströmningen blir betydande.

### 18.2.2 Konsekvenser för företag

*Vår bedömning:* Överlag innebär våra förslag till nya regler för annonser och sponsrade program lättnader för programföretagen, vilket sannolikt kan leda till något ökade intäkter för annonser och sponsring för programföretagens del.

Förslagen som lämnas i betänkandet kommer i vissa avseenden att innebära ekonomiska konsekvenser för företag.

När det gäller reglerna om sponsring innebär våra förslag i vissa delar lättnader i förhållande till vad som gäller i dag. Härigenom kommer det enligt vår bedömning att vara möjligt för programföretagen att marginellt öka sina inkomster från sponsring.

Såväl när det gäller våra förslag till regler för de nya reklamteknikerna som elektroniska företagsskyltar i sportsändningar i TV innebär dessa ökade möjligheter att sända dessa typer av annonser jämfört med vad som gäller i dag.

Förslagen att tillåta sändning av elektroniska företagsskyltar och vissa former av virtuell annonsering kommer att underlätta för programföretag under svensk jurisdiktion att konkurrera om programrättigheter med utländska programföretag. Detta kan i sin tur leda till ökade tittarsiffror och därmed ökade annonsintäkter för programföretagen.

Även förslagen avseende sändning av annonser med delad skärm och interaktiv annonsering får betraktas som lättnader jämfört med vad som gäller i dag. Möjligheterna att erbjuda annonsköparna alternativ till den traditionella TV-reklamen kan förväntas ge ökade annonsintäkter för programföretagen.

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



### 18.2.3 Andra konsekvenser

*Vår bedömning:* Våra förslag kommer inte att ge några andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen.

Vi bedömer att våra förslag inte i övrigt får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) som skall redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

## 19 Författningskommentar

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

I de fall vi i författningsförslaget använt de förslag till författningstext som vi lade fram i delbetänkandet *Nytt regelverk för marknadsänd digital-TV* (SOU 2004:39) utgår kommentaren från den tidigare föreslagna lydelsen. Kommentaren tar således inte upp ändringar som föreslogs redan i det nämnda delbetänkandet.

#### 1 kap. 1 a §

Till denna bestämmelse, som är ny, har förts definitioner som tidigare funnits på andra ställen i lagen.

Begreppet *annons* definierades tidigare i 7 kap. 1 § tredje stycket. Det har ändrats på så sätt att det nu ställs upp ett krav på att sändningar som inte är reklam – förutom att de skall vara sända på uppdrag av annan – måste ha ett visst syfte för att vara att betrakta som annonser.

Under begreppet reklam faller alla meddelanden och annat som är att betrakta som reklam i marknadsrättslig mening. Dit hör således meddelanden med syfte att främja avsättningen av eller tillgången till produkter. Som angetts i allmänmotiveringen innefattas i begreppet produkter inte bara varor utan även tjänster och fast egendom m.m.

Under annonsbegreppet faller vidare meddelanden som utan att vara reklam har till syfte att främja en sak eller idé. Med det avses sådana meddelanden som brukar betraktas som åsiktsannonsering, dvs. annonsering som är inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka människors beteende i viss riktning (jfr prop. 1990/91:64 s. 114). Annonsbegreppet omfattar dock även meddelanden som har till syfte att ge mottagarna information utan att egentligen styra deras beteende i någon viss riktning. Hit

hör exempelvis information inför allmänna val eller folkomröstningar liksom information från Premiepensionsmyndigheten om att det är möjligt att välja premiepensionsfonder.

För att en sändning som inte är reklam skall vara att betrakta som en annons krävs att den skall sändas på någon annans uppdrag. Normalt är ett sådant uppdrag förenat med att programföretaget erhåller ekonomisk kompensation för sändandet. Det är dock inte nödvändigt att ersättning utgår för att rekvisitet skall vara uppfyllt. Om ett program är att anse som sänt på uppdrag av annan får avgöras utifrån en helhetsbedömning av de föreliggande omständigheterna. Vi har i allmänmotiveringen (avsnitt 2.2.3) närmare angett hur denna bedömning skall gå till.

Ett meddelande som uppfyller rekvisiten är att anse som en annons om inte annat framgår av lagen. Det finns tre undantag från annonsbegreppet, för virtuell annonsering i 7 kap. 12 § första stycket, för s.k. elektroniska företagsskyltar i 7 kap. 13 § andra stycket och för sponsringsmeddelanden i 7 kap. 25 § tredje stycket. Såväl virtuell annonsering och elektroniska företagsskyltar som sponsringsmeddelanden är att betrakta som annonser enligt lagens definition och uttryckliga undantag är därför nödvändiga om inte annonsbestämmelserna skall vara tillämpliga även på sådana meddelanden. Se vidare i kommentaren till 7 kap. 12, 13 respektive 25 §.

*Annonsering med delad skärm* är ett nytt begrepp i lagen. Att annonser sänds samtidigt med annan sändning innebär att TV-bilden är uppdelad i två eller möjligen fler fönster och att annonserna sänds i ett fönster och sändningen i övrigt i ett annat. Med lokutionen ”annan sändning” avses varje annat innehåll än annonser, dvs. även sådant som inte utgör program i egentlig mening, t.ex. programpresentationer av programvärdar eller då en programtablå visas i bild.

Även *interaktiv ikon* är ett nytt begrepp och definieras som bilder eller text som visar att den mottagande genom att påverka det som återges i ljudradio- eller TV-mottagaren kan få tillgång till en tilläggs-tjänst. Begreppet avser alla sätt att visa för tittaren eller lyssnaren att interaktivitet är möjlig. Det kan således vara fråga om bl.a. symboler, knappar, textremсор eller enstaka ord som visas i bild och genom vilka det är möjligt att förflytta sig till annat innehåll. Begreppet interaktiv ikon omfattar naturligtvis också kommandon som innebär att den mottagande når innehåll som faller utanför radio- och TV-lagens tillämpningsområde. Som exempel kan nämnas interaktiva ikoner som leder till en hemsida på Internet.

Genom den nya definitionen införs även begreppet tilläggstjänst i lagen. Med sådana tjänster menas icke-linjära sändningar som blir tillgängliga för den mottagande sedan denne påverkat vad som återges i hans eller hennes mottagare. En sådan påverkan sker vanligtvis genom att användaren väljer och ”klickar på” en interaktiv ikon. Begreppet avser också sändningar som blir tillgängliga efter ett val på fjärrkontrollen eller knappar på digitalradio- eller digital-TV-mottagaren. Exempel på det senare är sökbar text-TV och EPG. Tilläggstjänster är ett samlingsbegrepp för de sändningar som inte utgör linjära sändningar. Vad som avses med linjär respektive icke-linjär sändning behandlas i allmänmotiveringen avsnitt 11.1.

I definitionen av operatörsföretag har orden ”och andra tjänster” tagits bort eftersom dessa omfattas av begreppet ”TV-program”.

Begreppet *programtjänst* definierades tidigare i 5 § fjärde stycket andra meningen. Definitionen har endast ändrats redaktionellt. Med programtjänst menas alltså alltjämt det programutbud som sänds under en gemensam beteckning, t.ex. SVT1, SVT2, TV3, TV4 och Kanal 5.

Definitionen av *sponsrat program* har hämtats från 7 kap. 8 §. Någon ändring i sak är inte avsedd.

## 2 kap. 1 §

Ändringarna i *andra stycket* innebär att det krävs tillstånd för sändning av sökbar text-TV. Detsamma gäller andra former av tilläggstjänster. Vad som gäller för sändningar som sker med analog teknik framgår av övergångsbestämmelserna.

*Tredje stycket* har ändrats så att orden ”inneha eller” tagits bort ur lagtexten eftersom lagen om elektronisk kommunikation inte innehåller några regler om innehav av radiosändare.

## 3 kap. 13 §

I ett nytt *tredje stycke* har införts en bestämmelse om att ett avtal mellan ett programföretag och ett operatörsföretag på programföretagets begäran alltid skall ge programföretaget rätt att sända dels sökbar text-TV i rimlig omfattning, dels tilläggstjänster till personer med funktionshinder. Med sistnämnda tjänster avses tjänster som är utformade för att underlätta för personer med funktionshinder att ta del av programmen. Bestämmelsen innebär att ett operatörsföretag inte kan neka ett programföretag, med vilket avtal ingåtts om

att en eller flera programtjänster skall ingå i operatörsföretagets utbud, att få sända de nämnda tilläggstjänsterna.

Den digitala tekniken gör det möjligt att utforma text-TV-tjänsten så att den upptar betydligt större sändningsutrymme än i dag. Så kan vara fallet t.ex. om ett programföretag länkat filer med rörliga bilder till det övriga materialet i text-TV-sändningen. Syftet med bestämmelsen är emellertid endast att tillförsäkra programföretag en rätt och möjlighet att erbjuda tittarna text-TV av ungefärligen den omfattning och utformning som gäller för t.ex. SVT Text och TV4 Text i dag. I exemplet skall därför operatörsföretaget inte vara skyldigt att lämna utrymme för filerna med rörliga bilder. Programföretaget har dock rätt att få övriga delar av text-TV-tjänsten distribuerad genom operatörsföretagets försorg. Det får överlämnas till rättstillsämpningen att avgöra vad som utifrån rådande förhållanden är att anse som rimligt i fråga om den sökbara text-TV:ns omfattning.

När det gäller distribution av tilläggstjänster för att underlätta för personer med funktionshinder att ta del av programutbudet har föreskrivits en skyldighet för operatörsföretaget att tillämpa kostnadsorienterad prissättning. Med detta avses att företaget bara får begära ersättning så att det täcker de kostnader som är hänförliga till distributionen av tjänsterna i fråga. Företaget skall dock ha rätt att få täckning för såväl de särkostnader som är hänförliga till tjänsten som en proportionell andel av de samkostnader som delas med andra tjänster eller produkter.

Om operatörsföretaget för överföring av sådana tilläggstjänster som här är i fråga tillämpar villkor som strider mot ändamålet mot denna bestämmelse eller om det uppstår tvist om priset för överföringen av sådana tjänster kan programföretaget påtala detta för Radio- och TV-verket, som kan vidta sanktioner enligt 10 kap. 9 § 5. Se vidare kommentaren till nu nämnda lagrum.

Av lagtexten framgår att avtalet skall innehålla en rätt att sända de aktuella tjänsterna endast om programföretaget begär det.

### 3 kap. 17 §

I *tredje stycket* har införts en punkt som innebär att Radio- och TV-verket vid tillståndsgivningen kan införa ett villkor som begränsar den andel av den totala överföringskapacitet som operatörsföretaget har till sitt förfogande som får användas för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster. Bestämmelsen har motiverats närmare i allmänmotiveringen (avsnitt 12.3.2).

**6 kap. 5 §**

*Andra stycket* har ändrats till följd av att definitionen av annonser har flyttats från 7 kap. 1 § tredje stycket till 1 kap. 1 a §.

**6 kap. 9 §**

Genom ett tillägg i sista meningen föreskrivs att de regler som gäller för angivande av sändningsbeteckning i sökbar text-TV även skall gälla för andra tilläggstjänster, såväl i TV som ljudradio. Vad som menas med "löpande" förklaras närmare i kommentaren till 7 kap. 1 §.

**7 kap. 1 §**

I *första stycket* tredje meningen har tillagts att vid sändning av annonser med delad skärm skall det under annonssändningen löpande sändas en signatur i bild. Att angivelsen skall vara löpande innebär i likhet med vad som redan tidigare gällt för sökbar text-TV och försäljningsprogram, att den måste synas i bild under hela den tid som annonser sänds (se prop. 1995/96:160 s. 177). Syftet med signaturen är att den del av skärmen där det visas annonser på ett tydligt sätt skall skiljas från det redaktionella innehållet på skärmen. Signaturen kan se ut på olika sätt. Det skall dock alltid klart framgå att fråga är om en annons. Vid annonsering med delad skärm behöver det inte sändas annonssignatur i ljud.

I samma mening har vidare införts ett tillägg som innebär att de principer för sändande av annonssignatur som gäller för sökbar text-TV också skall tillämpas vid sändning av annonser i andra tilläggstjänster. Detta gäller för tilläggstjänster i såväl TV som ljudradio. Att annonsering i sökbar text-TV och andra tilläggstjänster får ske med delad skärm behöver inte uttryckas i lagtext.

Paragrafens tidigare *tredje stycke* har utgått som en följd av att en definition av annonsbegreppet införts i 1 kap. 1 a §.

**7 kap. 5 §**

Definitionen av programtjänst i andra meningen i *fjärde stycket* har utgått och i stället flyttats till den nya 1 kap. 1 a §.

## 7 kap. 7 §

Ordet ”avbryta” har ändrats till ”sändas under” med hänsyn till att det blivit möjligt att i vissa fall sända annonser med delad skärm, se vidare kommentaren till 7 a §.

## 7 kap. 7 a §

I det *tredje stycket* har en språklig ändring gjorts för att tydligare ange att det måste ske ett avbrott i programmet vid sändning av annonser. Det är således inte, vilket framgår närmare av *fjärde stycket*, tillåtet att sända annonser med delad skärm under den typ av filmer som avses i förevarande stycke.

Genom det nya *fjärde stycket* blir det tillåtet att sända annonser med delad skärm. Vad som avses härmed framgår av 1 kap. 1 a §. Förevarande bestämmelse innebär att det är tillåtet att använda tekniken med delad skärm för annonssändningar i vissa typer av program. En förutsättning för att annonser med delad skärm skall få sändas är att programmet avser ett direktsänt evenemang som fortgår oavsett om programföretaget väljer att göra annonsavbrott eller inte. Exempel på sådana evenemang är maratonlopp, cykeltävlingar och Formel 1-tävlingar, liksom direktsända kulturevenemang där det inte görs pauser för publiken. Gemensamt för dessa evenemang är att det finns en livepublik och att det inte är möjligt för programföretaget att göra pauser i programmet för att sända annonser utan att TV-publiken går miste om en del av handlingen. Om däremot evenemanget utformas så att programföretags behov av avbrott för reklam tillgodoses, t.ex. genom särskilda pausinslag för livepubliken som saknar samband med evenemanget i övrigt, får reklamavbrott inte ersättas med delad skärm-teknik. Det är alltså inte möjligt att sända annonser med delad skärm i de fall det går att göra annonsavbrott enligt första stycket. Inte heller är det tillåtet under sådana spel-filmer och TV-filmer som avses i tredje stycket.

I de fall det är tillåtet att sända reklam med delad skärm enligt denna bestämmelse är det också tillåtet att reprisera programmet i samma skick, trots att det då inte längre är direktsänt. Detta gäller dock endast i de fall evenemanget i fråga först har visats i direktsändning och programmet därefter repriseras i sin helhet. Om det däremot är ett sammandrag av den tidigare direktsändningen får annonser inte sändas med delad skärm. Annonsavbrott får då i stället läggas in i enlighet med de allmänna reglerna för annonsplacering.

Annonsering med delad skärm får i enlighet med det som föreskrivs i 7 § sändas endast om det kan ske utan att programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks.

Programföretaget kan själv bestämma om annonssändningen på delad skärm skall förenas med ljud eller inte och hur stor del av skärmbilden som annonserna skall uppta. Sådana överväganden måste dock ske utifrån de nyssnämnda kraven på att programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter inte får kränkas. Publiken skall ha möjlighet att ta del av programmet så ostört som möjligt. Det kan därför vara mer acceptabelt att visa en sekvens med annonser på delad skärm och låta annonssändningen ta upp mera plats under delar av t.ex. en sändning från en idrottstävling då det inte händer så mycket. Under sådana delar av tävlingen då tittarna har större intresse av att se vad som inträffar bör eventuella annonssändningar endast få uppta en mindre del av bilden. Vidare kan nämnas att vid målgång i lopp e.d. det över huvud taget inte bör vara tillåtet att sända annonser med delad skärm.

En annan fråga som måste avgöras utifrån de nämnda kriterierna är hur annonsmaterialet placeras på TV-skärmen. Annonserna skulle t.ex. först kunna förekomma i en mindre ruta på skärmen medan själva programmet syns på den största delen av denna. Därefter skulle programföretaget kunna skifta plats på annonserna och det redaktionella innehållet så att publiken som fortsätter att titta på den stora "rutan" i bild för att följa programmet, i stället får se annonser. Detta sätt att använda tekniken torde enligt utredningens mening utgöra en kränkning av programmets värde eftersom det påverkar publikens möjlighet att ostört ta del av programmet. Dessutom skapar ett sådant användningssätt risk för att gränserna mellan det redaktionella innehållet och annonserna inte kan upprätthållas på ett tillräckligt tydligt sätt.

Övriga annonsbestämmelser, dvs. om högsta tillåtna annonstid, annonssignatur, förbud mot viss reklam och mot visst innehåll samt om annonsplacering i 7 b §, gäller även annonser som sänds med delad skärm. Detsamma gäller kravet på att det skall vara minst 20 minuter mellan annonssändningarna, vilket numera framgår av *femte stycket*. Detta innebär att en annonssändning med delad skärm endast kan ske i stället för ett avbrott i sändningen.



### 7 kap. 7 b §

En ändring har gjorts i lagrummets *tredje stycke* genom att undantaget för sponsringsmeddelanden har tagits bort. Sponsringsmeddelanden är enligt det uttryckliga undantaget i 25 § tredje stycket inte annonser i lagens bemärkelse. Något särskilt undantag för sponsringsmeddelanden i förevarande paragraf är därför inte längre nödvändigt.

### 7 kap. 8 §

Denna bestämmelse fanns tidigare i 9 § och har ändrats på så sätt att andra meningen har flyttats till en egen paragraf (23 §). Den tidigare 8 § har flyttats till 1 kap. 1 a § samt 7 kap. 22 och 25 §§.

### 7 kap. 9 §

Bestämmelsen återfanns tidigare i 10 § men har flyttats till följd av uppdelningen av kapitlet i en del om annonser och en del om sponsrade program. I konsekvens med denna uppdelning har lagrummets tidigare andra stycke flyttats till 24 § och den del av kapitlet som innehåller bestämmelser om sponsrade program. I första stycket har undantaget för sponsringsmeddelanden, som till följd av 25 § tredje stycket blivit överflödigt, tagits bort. I övrigt har inte några ändringar gjorts.

### 7 kap. 10 §

Den tidigare 11 § återfinns nu i denna paragraf. Förutom att undantaget för sponsringsmeddelanden tagits bort har det inte skett några ändringar i sak.

### 7 kap. 11 §

Bestämmelsen, som tidigare fanns i 12 §, har fått en ny beteckning. *Första stycket* har ändrats på så sätt att reklam som den sändande gör för sin programverksamhet inte längre undantas från samtliga bestämmelser i kapitlet. I stället anges särskilt vilka bestämmelser som inte behöver tillämpas i fråga om egenreklam. Övriga bestämmelser i kapitlet gäller således även för egenreklamen. Med den sändande

avses programföretaget. Ändringen har motiverats i allmänmotiveringen, avsnitt 8.3.

I *andra stycket* har införts två tillägg. För det första har föreskrivits att förutom sökbar text-TV även andra tilläggstjänster skall vara undantagna från tillämpningen av vissa av annonsbestämmelserna. Bakgrunden härtill är att reglerna om annonstidens längd och placeringen av annonser inte är lämpliga att tillämpa på sändningar där det inte förekommer program i egentlig mening. Vidare har 6 § lagts till bland de bestämmelser som inte skall gälla för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster.

I ett nytt *tredje stycke* anges att bestämmelserna om annonssignatur i 1 §, om annonsmängd i 5 § och om kortast tillåtna annonstid vid ett givet tillfälle i 6 § inte gäller för sådana meddelanden som ett programföretag kan ha skyldighet att sända p.g.a. villkor i sändningstillståndet. Det som avses är sådana kostnadsfria myndighetsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som regeringen kan föreskriva som villkor för ett sändningstillstånd med stöd av 3 kap. 2 § 15.

### 7 kap. 12 §

Bestämmelsen är ny. Den innebär att virtuell annonsering är tillåten, om programföretaget inte får ersättning för att sända den och den infogas på fasta föremål där annonsmeddelanden kan placeras ut fysiskt och som normalt används för sådana meddelanden. Virtuell annonsering som uppfyller dessa krav är inte att betrakta som annons i lagens mening, vilket betyder att reglerna om annonssignatur, annonsplacering och annonstid inte behöver följas. Som anges i *andra stycket* punkten 1, till vilken vi återkommer nedan, måste den virtuella annonseringen dock vara i överensstämmelse med övriga annonsbestämmelser. Vad som menas med fasta föremål där annonsmeddelanden kan placeras ut fysiskt och som normalt används för sådana meddelanden har vi förklarat närmare i allmänmotiveringen (avsnitt 4.7.2). Med ordet "annonsmeddelanden" avses meddelanden vars innehåll faller under lagens annonsbegrepp. Även s.k. åsiktsannonsering omfattas således av bestämmelsen. Exempel på sådan annonsering som kan förekomma på arenor är valaffischer o.d.

I *andra stycket* ställs vissa regler upp med avseende på den virtuella annonseringens utformning och innehåll.

*Punkten 1* innehåller en bestämmelse som har till syfte att säkerställa att tittarens upplevelse av programmet inte påverkas menligt av den omständigheten att virtuell annonsering används. Således får

sådan annonsering inte vara mer framträdande än den som normalt förekommer på platsen. Det betyder att det inte är tillåtet att exempelvis göra de virtuella annonsskyltarna större eller ge dem en mer iögonfallande färgsättning än skyltar som normalt förekommer på platsen. Ett annat exempel som kan inverka störande på tittarnas upplevelse av programmet är att den virtuella annonseringen använder sig av rörliga bilder i större utsträckning än den verkliga. Förekomsten av virtuell annonsering får inte heller på något annat sätt inverka störande på tittarnas möjligheter att uppfatta programmet. Det innebär bl.a. att bildkvaliteten inte får bli sämre jämfört med om virtuell annonsering inte skulle förekomma i sändningen. Utgångspunkten för användandet av virtuell annonsering bör alltså vara att detta inte skall medföra någon skillnad för tittarens möjligheter att uppfatta programmet jämfört med om det är verkliga annonser som används.

I *punkten 2* slås den principen fast att virtuell annonsering inte får användas på ett sätt som innebär att programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks. Regleringen är i viss mån överlappande den i *punkten 1*. Angående dess tillämplighet i övrigt kan hänvisas till 7 §.

Slutligen anges i *punkten 3* att annonsmeddelanden som infogas elektroniskt inte får strida mot 2–4 eller 9 §§. Även sådana annonser måste alltså till sitt innehåll överensstämma med de regler som gäller för annonser i allmänhet. Det finns inte någon särskild hänvisning till 7 kap. 8 §, men virtuell reklam för alkohol och tobak torde omfattas av de generella förbud mot reklam för sådana varor i radio- och TV-sändningar som finns i 4 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738) och 14 § tobakslagen (1993:581). I de fall ett programföretag visar ett sportevenemang som sänds från ett annat land och inte har kontroll över vilken virtuell reklam som infogas i bilden bör företaget inte bära ansvar för virtuell reklam för t.ex. alkohol som är tillåten i värdlandet och som hade varit tillåten om den förekommit fysiskt på tävlingsarenan.

Enligt *tredje stycket* måste programföretaget se till att publiken före och efter en sändning informeras om att denna kommer att innehålla eller har innehållit virtuell annonsering. Publiken skall upplysas på lämpligt sätt. I detta ligger att informationen inte får visas alltför hastigt, med för liten text eller tillsammans med så mycket annan information att det blir svårt för tittarna att ta till sig upplysningen.

## 7 kap. 13 §

Genom denna nya bestämmelse föreskrivs att s.k. elektroniska företagsskyltar i TV-sändning inte är att betrakta som annonser i lagens mening. Bestämmelsen innebär att företagsskyltar kan sändas i TV utan att annonsreglerna i kapitlet behöver följas.

I *första stycket* anges att det är tillåtet att elektroniskt i bilden infoga namnet på eller logotypen för ett företag som har tillhandahållit den tekniska utrustning eller de tjänster som varit nödvändiga för att producera information om resultat, matchställning, tid eller dylikt vid ett sportevenemang. Detta gäller i sportprogram i fråga om skyltar som inte finns naturligt i bilden utan som infogas på elektronisk väg av produktionsbolaget i samband med sändningen. Det är en förutsättning att det företag vars namn visas i bild också är det företag som har tillhandahållit den utrustning eller de tjänster som används vid t.ex. tidtagning eller resultsammanställning. Namnet eller logotypen får bara infogas i samband med att den information som företaget bidragit med visas i bild. Att infoga ett namn på ett företag som kanske visserligen sponsrar tävlingen som sådan men utan att tillhandahålla sådan teknisk utrustning eller tjänst som avses är därmed inte tillåtet.

Det är vidare endast företagets namn eller logotyp som får visas. Således får det inte förekomma produktnamn, slogans, bilder eller dylikt. Inte heller får infogandet av ett företagsnamn eller en logotyp i bild förenas med ljud av något slag.

En grundläggande förutsättning för att skyltarna inte skall vara att betrakta som annonser är att programföretaget inte får någon särskild ersättning för att visa dessa. Med ersättning menas betalning eller annan typ av ekonomisk kompensation.

Företagsskyltar får endast uppta en mindre del av bilden. Normalt utgör företagsnamnet endast en liten del av en ruta med tid- och resultatinformation som i sin tur endast upptar en mindre del av bilden. Företagsskyltar får vidare bara visas i rimlig omfattning. Däri ligger att de får visas endast en kort stund åt gången, såsom några till ett tiotal sekunder. Det kan dock vara acceptabelt med något längre exponeringar om skyltarna t.ex. förekommer mera sällan. Vad som i övrigt är rimlig omfattning får överlämnas åt de rättstillämpande organen att avgöra. Det måste i stor utsträckning bli fråga om en prövning i det enskilda fallet. Om EBU medverkat vid beslutet om placering och omfattning av företagsskyltar i en viss sändning bör vad som därvid överenskommit normalt kunna accepte-

ras. I andra fall kan de rekommendationer som EBU utfärdar tjäna till ledning för bedömningen av vad som är rimligt.

Av *andra stycket* framgår att elektroniska företagsskyltar inte är att betrakta som annonsering i lagens mening. Det är därmed möjligt att sända sportprogram där det förekommer sådana skyltar utan att iaktta bestämmelserna om annonsplacering, annonstid och annons-signatur.

### 7 kap. 14 §

Bestämmelsen är ny och innehåller grundläggande regler om utformningen och placeringen av interaktiva ikoner. Med begreppet interaktiva ikoner avses samtliga sätt att visa för en tittare eller lyssnare att interaktivitet är möjlig (se vidare kommentaren till 1 kap. 1 a §).

Interaktiva ikoner skall vara neutrala till sin utformning. Det innebär framförallt att de inte får innehålla något kommersiellt budskap. En interaktiv ikon får alltså inte utgöras av t.ex. en logotyp, ett varumärke eller en bild av en produkt.

När det gäller utformningen i övrigt och placeringen av ikoner skall denna ske så att inte programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks. Ikonernas utseende får därför inte vara alltför iögonfallande eftersom de då kan störa tittarnas upplevelse av programmet. Inte heller får ikonerna placeras t.ex. i en central del av bilden eller på något annat sätt som inverkar störande för tittaren. Interaktiva ikoner i bild tillhörande ett ljudradioprogram torde mera sällan störa lyssnarnas upplevelse av programmet eller kränka programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter, men det kan inte uteslutas att sådana situationer kan uppstå även när det gäller ljudradioprogram.

### 7 kap. 15 §

Av bestämmelsen, som är ny, framgår att interaktiva ikoner som länkar till annonser skall utformas på ett sådant sätt att det står klart för tittaren eller lyssnaren att de leder till annonsmaterial. Det kan ske exempelvis genom att ordet "reklam" eller "annons" finns angivet på ikonerna eller att denna på annat sätt markerats på ett sådant sätt att det framgår att annonsmaterial kommer att visas. Redan innan konsumenten "trycker på" ikonerna skall det således stå klart för honom eller henne att det kommer att finnas annonsmaterial på den sida som väljs.

**7 kap. 16 §**

I denna bestämmelse föreskrivs att det i sändningar som faller under lagens tillämpningsområde inte får förekomma ikoner som leder direkt till innehåll som strider mot bestämmelser i radio- och TV-lagen eller mot villkor i det ansvariga programföretagets sändningstillstånd. Sändningar som faller under radio- och TV-lagen är egentliga TV- eller ljudradioprogram, sökbar text-TV och andra tilläggstjänster, andra sändningar av redaktionellt material, t.ex. programtablåer, och annonssändningar. Det otillåtna innehållet kan utgöras av redaktionellt innehåll, annonsering eller tjänster av olika slag. Bestämmelsen omfattar även ikoner som leder till innehåll som överförs till den mottagande på ett sätt som gör att sändningen faller utanför radio- och TV-lagen. Med ”direkt” avses att den mottagande leds från en sändning som faller under lagen till ett otillåtet innehåll utan att han eller hon behöver vidta någon annan aktivitet än att ”trycka på” en ikon som visas i bild i den förstnämnda sändningen. Bestämmelsen innebär sålunda att det i sändningar som omfattas av radio- och TV-lagen inte får finnas direktlänkar till otillåtet material som finns t.ex. på Internet.

**7 kap. 17 §**

Bestämmelsen innebär att en ikon inte får leda direkt till annonser för en produkt, ett företag, en organisation, en idé eller en sak som har anknytning till det pågående programmet. Med produkt avses detsamma som i marknadsföringslagen, dvs. vara, tjänst, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter. När det gäller betydelsen av ordet ”direkt” se kommentaren till 16 §.

**7 kap. 18 §**

Enligt denna bestämmelse är det inte tillåtet att i gudstjänster eller program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år visa interaktiva ikoner som leder direkt till annonser. Bestämmelsen har behandlats i allmänmotiveringen, avsnitt 13.1.6.

### 7 kap. 19 §

Bestämmelsen innebär att en interaktiv ikon som leder till en tjänst som tillhandahålls genom sändning på särskild begäran, dvs. en centralt interaktiv tjänst, skall förenas med ett meddelande om att radio- och TV-lagen inte är tillämplig på sändning av den begärda tjänsten. Syftet med bestämmelsen är att tittaren eller lyssnaren skall ha en möjlighet att veta när en överföring till honom eller henne inte måste följa reglerna i radio- och TV-lagen. Det ansvariga programföretaget får utforma meddelandet på lämpligt sätt. Om det kan anses förenligt med upphovsrätten och tittarnas intressen är det tänkbart att ett sådant meddelande visas löpande, t.ex. med delad skärm. Många gånger är det dock lämpligare med ett meddelande som visas på en mellanliggande sida. Särskilt med beaktande av att ett sådant meddelande som avses skall ses i belysning av prisinformationslagen – och alltså måste innehålla uppgift om eventuella kostnader för tittaren att interagera – är det ofta mest lämpligt att sända meddelandet på en mellanliggande sida.

### 7 kap. 20 §

Genom denna bestämmelse undantas annonser samt sökbar text-TV och andra tilläggstjänster från vissa av reglerna för interaktiva ikoner, nämligen 14 och 17 §§. För sökbar text-TV och andra tilläggstjänster gäller inte heller 18 §.

### 7 kap. 21 §

Bestämmelsen innebär att programföretag inte ansvarar för ikoner som placerats i bild utan företagets försorg. Så kan ske genom en funktion i själva digital-TV- eller digitalradiomottagaren som gör att ikoner alstras på bildskärmen. Det är enbart ikoner som tillförts bilden på nu nämnt sätt som undantas från programföretagets ansvar. Undantaget gäller alltså inte ikoner som infogas i bild genom att de läggs in i den programbärande signalen. Eftersom sådana ändringar inte får göras utan programföretagets samtycke har programföretaget möjlighet att kontrollera vilka ikoner som förs in i bilden på detta sätt.

### 7 kap. 22 §

Bestämmelsen fanns tidigare i 8 § andra stycket. För att få en tydligare systematik i kapitlet har den flyttats till den del som innehåller bestämmelser om sponsrade program.

### 7 kap. 23 §

Bestämmelsen fanns tidigare i 9 § andra meningen.

### 7 kap. 24 §

Denna bestämmelse fanns tidigare i 10 § andra stycket. Ändringen är endast redaktionell.

### 7 kap. 25 §

Delar av innehållet i denna bestämmelse fanns tidigare i 8 §, men till övervägande del är lydelsen ny. Definitionen av vad som är ett sponsrat program återfinns numera i 1 kap. 1 a §. Paragrafen är även tillämplig på sändningar av ljudradio.

I bestämmelsens *första stycke* föreskrivs liksom tidigare att ett sponsrat program skall föregås eller efterföljas av ett sponsringsmeddelande, dvs. ett informationsmeddelande om att programmet är sponsrat och om vem eller vilka som har bidragit till programföretagets kostnader för programmet. Angivandet av bidragsgivaren skall ske i omedelbar anslutning till det sponsrade programmets början eller slut. Som framgår av lagtexten är det inte tillräckligt att enbart visa en skylt med företagets namn eller logotyp utan det måste även framgå att detta företag har bidragit till kostnaderna för programmet. Regeln överensstämmer med vad som gällt tidigare. Det bör observeras att ett programföretag kan ha strängare regler för utformningen av sponsringsmeddelanden i sitt sändningstillstånd. Vidare har begreppet sponsringsmeddelande förts in i lagtexten. Den tidigare föreskriften om att angivandet av bidragsgivarna skulle ske på lämpligt sätt har tagits bort. Regler om utformningen av sponsringsmeddelanden finns i stället i 27 §.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. För det fall att det endast är en klart avgränsad del av ett program som är sponsrad skall sponsringsmeddelande visas i direkt anslutning till den sponsrade delen. Detta gäller såväl när endast den avgränsade delen är sponsrad som när



sponsorerna i denna del inte sponsrar övriga delar av programmet. Om sålunda sändningarna från ett visst evenemang eller en viss tävling under ett sportprogram är sponsrade, skall sponsringsmeddelandet sändas före eller efter detta inslag i programmet. Ett exempel är att det i ett och samma program visas dels en handbollsmatch som är sponsrad av vissa företag, dels en ridsporttävling som har andra sponsorer. Handbollsmatchen och ridtävlingen utgör i detta fall klart avgränsade delar av programmet.

I uttrycket ”klart avgränsad del” ligger att programdelen visas i ett sammanhang. Det är således inte meningen att programföretaget med stöd av denna regel skall kunna växla mellan de olika sponsrade evenemangen i ett och samma program och visa sponsringsmeddelande vid varje växling. Här skall dock även erinras om bestämmelsen i 26 § första stycket 5, som medger sändning av sponsringsmeddelande vid växlingar mellan sändning från sponsrade evenemang och studiosändningar. Vid sändning av sådana fakultativa sponsringsmeddelanden finns emellertid en begränsning i 26 § andra stycket till att sådant meddelande får lämnas endast om den programlagda sändningstiden överstiger 45 minuter och vid högst ett tillfälle för varje påbörjad sådan period.

En förutsättning för att sponsringsmeddelande skall få sändas efter en *del* av programmet, vilket i praktiken innebär att det sänds *under* programmet, är att detta kan ske på ett sådant sätt att inte programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks. Noteras skall att det i 26 § första stycket 1 därutöver ges möjlighet att i ett fall som det förevarande sända sponsringsmeddelande före eller efter programmet som helhet.

Enligt *tredje stycket* skall sponsringsmeddelanden inte betraktas som annonser enligt lagen. Det innebär att sponsringsmeddelanden, även om de skulle vara att bedöma som reklam i marknadsrättslig bemärkelse, inte behöver följa annonsreglerna. Som en följd härav har den tidigare sista meningen i första stycket, som innebar att sponsringsmeddelanden skulle undantas från vissa av lagens annonsbestämmelser, fått utgå.

## 7 kap. 26 §

Bestämmelsen, som är ny, reglerar uttömmande när, utöver vad som föreskrivs i 25 §, det är tillåtet att sända sponsringsmeddelanden. De nya reglerna, som till vissa delar utgör en kodifiering av gällande praxis, innebär att det är möjligt att sända ett sponsringsmeddelande

under ett program. En grundläggande förutsättning för detta är dock, vilket framgår av första stycket, att det kan ske utan att programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks.

I *punkten 1* anges att i de fall sponsringsmeddelanden skall lämnas enligt 25 § andra stycket, dvs. i anslutning till en klart avgränsad del av ett program som är sponsrad, det också är möjligt att sända sådant meddelande i omedelbar anslutning till programmets början eller slut. När ett sådant meddelande lämnas före eller efter programmet kan det inte sägas hamna i konflikt med rättighetshavarnas rättigheter eller inverka på programmets integritet eller värde.

Enligt *punkten 2* får sponsringsmeddelande lämnas före eller efter pauserna i dels sportprogram där det förekommer längre pauser, dels program som är föreställningar eller evenemang med pauser för publiken. Med stöd av denna punkt är det tillåtet att visa sponsringsmeddelanden i samband med halvlekspauser i fotbolls- och handbollsmatcher eller i periodpauser i ishockey, liksom i pauser i direktsända teaterföreställningar o.d. En förutsättning är dock att det inte är fråga om ett program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år. I anslutning till sådana program får endast obligatoriska sponsringsmeddelanden enligt 25 § sändas.

I *punkten 3* medges sändande av sponsringsmeddelanden i samband med reklampausor som görs i enlighet med bestämmelserna i 7–7 b §§. Även den situation som anges i punkten 2 täcks delvis in av denna bestämmelse, men enligt den punkten får meddelande sändas även utan att det görs avbrott för reklam. Det är däremot enligt punkt 3 inte tillåtet att avbryta ett program enbart för att sända ett sponsringsmeddelande.

*Punkten 4* innehåller en bestämmelse som gör det möjligt att sända sponsringsmeddelanden i samband med kanalbyten. Det är fråga om situationer då ett program som sänds i en programtjänst övergår till att sändas i en annan programtjänst hos samma programföretag. Om däremot en sändning övergår från ett programföretag till ett annat blir det normalt fråga om olika program, för vilka reglerna om sponsringsmeddelanden i 25 § skall tillämpas. I allmänmotiveringen (avsnitt 6.2) har vi närmare utvecklat varför vi anser att en sändning som övergår från en kanal till en annan är att bedöma som ett program.

Enligt *punkten 5* är det slutligen tillåtet att sända sponsringsmeddelande vid växlingar mellan sändning från evenemang och studiosändningar. Bestämmelsen tar sikte på s.k. blocksändningar som innehåller sändningar från olika evenemang varvat med studiosändningar.

Sändningen av ett sponsringsmeddelande enligt denna bestämmelse skall ske i omedelbar anslutning till början eller slutet av den paus som äger rum eller i omedelbar anslutning till den aktuella övergången eller växlingen.

Sponsringsmeddelanden som sänds i enlighet med dessa bestämmelser får enligt andra stycket lämnas endast om den programlagda sändningstiden för det sponsrade programmet eller den sponsrade programdelen överstiger 45 minuter. Sådant meddelande får då sändas högst en gång per påbörjad sådan period. Det skall dock vara minst 20 minuter mellan sponsringsmeddelandena.

Att endast meddelanden sända enligt detta lagrum anges innebär att sådana obligatoriska meddelanden som föreskrivs i 25 § inte skall räknas med. En följd av att antalet tillåtna sponsringsmeddelanden är kopplat till den programlagda sändningstiden är att det på förhand kan planeras när sponsringsmeddelandena skall sändas. Eventuella förskjutningar i sändningstiden eller i pauser i programmet påverkar således inte sändningen av sponsringsmeddelanden.

### 7 kap. 27 §

Bestämmelsen är ny och innehåller föreskrifter om hur ett sponsringsmeddelande skall vara utformat. Att ett sådant meddelande måste ge publiken information dels om att programmet är sponsrat, dels om vem eller vilka som bidragit till finansieringen av programmet framgår redan av 25 §. I förevarande lagrum anges att ett sponsringsmeddelande inte får innehålla säljfrämjande inslag eller annat som gör att det kan förväxlas med ett reklaminslag. Ett sådant meddelande får t.ex. inte innehålla information om erbjudanden eller produkter. Inte heller är det godtagbart att meddelandet ges en reklamliknande karaktär med hjälp av bilder eller ljud. Att ett sponsringsmeddelande inte får innehålla säljfrämjande inslag innebär vidare att det inte får visas interaktiva ikoner som leder till annonser eller till exempelvis sponsorföretagets hemsida på Internet. Också det förhållandet att sponsringsmeddelandet utgör mer än en kortvarig exponering av ett företagsnamn kan medföra att det får anses innehålla ett säljfrämjande inslag. Andra exempel på sådant som är otillåtet ger vi i allmänmotiveringen (avsnitt 6.3).

### 7 kap. 28 §

I denna bestämmelse, som är ny, öppnas en möjlighet att sända sponsringsmeddelanden med delad skärm. I de fall ett sponsringsmeddelande skall eller får sändas enligt 25 eller 26 §§ får, i stället för ett sponsringsmeddelande som visas på hela skärmen, ett sponsringsmeddelande sändas med delad skärm. Detta innebär att det är möjligt att sända sponsringsmeddelande med delad skärm dels enligt huvudregeln, dvs. i omedelbar anslutning till programmets eller den sponsrade programdelens början och slut, dels i de fall den fakultativa möjligheten att sända sponsringsmeddelanden enligt 26 § utnyttjas. I de fall meddelande sänds med stöd av 26 § måste det sändas i omedelbar anslutning till den aktuella pausen eller övergången.

En nödvändig förutsättning för att ett sponsringsmeddelande skall få sändas med delad skärm är att detta kan ske utan att programmets integritet och värde eller rättighetshavarnas rättigheter kränks. Detta får avgöras från fall till fall. Rent allmänt kan dock sägas att sändandet av ett sponsringsmeddelande med delad skärm inte får innebära att TV-publiken går miste om någon del av handlingen i programmet eller att det på annat sätt försvårar för tittarna att följa med i programmet. Det kan exempelvis inte vara godtagbart att ett sponsringsmeddelande bildmässigt dominerar över det redaktionella innehållet.

### 7 kap. 29 §

Denna bestämmelse är ny. Tidigare gällde 7 § andra stycket även sponsringsmeddelanden. Eftersom sponsringsmeddelanden inte längre är att betrakta som annonser i lagens mening behövs en regel som gäller specifikt för sponsringsmeddelanden. Någon ändring i sak är inte avsedd. Som anges i allmänmotiveringen är en s.k. trailer inte att anse som ett särskilt program vid tillämpning av reglerna om placering av sponsringsmeddelanden.

### 7 kap. 30 §

Denna nya bestämmelse är endast föranledd av bodelningen mellan annonser och sponsringsmeddelanden. Eftersom det tidigare reklambegreppet även omfattade sponsringsmeddelanden reglerades också dessa av bestämmelserna i 3 och 4 §§. Det innebar bl.a. att sponsringsmeddelanden inte fick syfta till att fånga uppmärksamheten hos

barn under tolv år (jfr prop. 1995/96:160 s. 180). För att samma krav skall fortsätta att gälla för sponsringsmeddelanden krävs att det uttryckligen anges att 3 och 4 §§ skall gälla för sådana meddelanden. Någon ändring i sak mot vad som gällt tidigare innebär bestämmelsen inte.

#### 10 kap. 5 §

I *tredje punkten* har tillägg gjorts för de nya bestämmelserna om annonser.

I *femte punkten* har de nya bestämmelserna om sponsrade program lagts till. Ordet ”sponsring” förekommer inte på annat ställe i lagen och har därför ersatts med ”sponsrade program”. Sistnämnda ändring är endast av redaktionell karaktär.

Ändringen i den *sjätte punkten* är endast föranledd av att den tidigare 11 § numera betecknas 10 §.

#### 10 kap. 9 §

I *första stycket* har införts en ny *punkt 5* som innebär att Radio- och TV-verket får vitesförelägga ett operatörsföretag som underlåter att följa bestämmelsen i 3 kap. 13 § tredje stycket om att upplåta utrymme åt ett programföretag för sökbar text-TV eller tilläggstjänster till personer med funktionshinder. I de fall Radio- och TV-verket får en anmälan om att parterna inte kan komma överens om hur ersättningen för överföringen skall bestämmas får det anses ligga inom verkets befogenhet att avgöra enligt vilken självkostnadsprincip ersättningen skall fastställas eller att ange vad som är rimlig ersättning för överföring av sökbar text-TV. Övriga ändringar i bestämmelsen är endast redaktionella.

#### 11 kap. 2 §

I *första stycket punkten 1* har ändringar gjorts med anledning av de omflyttningar och de nya bestämmelser som föreslagits i kap. 7.

**13 kap. 3 §**

Bestämmelsen har kompletterats med en möjlighet att överklaga Radio- och TV-verkets beslut enligt 10 kap. 9 § första stycket 5 att meddela föreläggande vid vite att följa den nya regeln i 3 kap. 13 § tredje stycket. Övriga ändringar är endast av redaktionell karaktär.

**19.2 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)****22 §**

Ändringarna i *andra stycket* är av redaktionell karaktär och endast föranledda av att den tidigare bestämmelsen i 7 kap. 10 § RTVL delats upp och flyttats till 7 kap. 9 respektive 24 § RTVL.

# Kommittédirektiv



Översyn av radio- och TV-lagen m.m.

Dir.  
2000:43

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2000.

## Sammanfattning av uppdraget

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

Uppdraget omfattar följande frågor:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uppdraget skall vara slutfört före utgången av maj 2001.

## Bakgrund

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

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

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

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

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



## Allmänt om uppdraget

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

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

## Frågor om jurisdiktion

### *Bakgrund*

EG:s TV-direktiv<sup>1</sup> bygger på den s.k. sändarlandsprincipen. Den medlemsstat som har jurisdiktion över programföretaget svarar för att sändningarna överensstämmer med de bestämmelser som gäller för sändningar avsedda för allmänheten i medlemsstaten. De andra medlemsstaterna kan som huvudregel inte ingripa mot en sändning även om de skulle strida mot bestämmelserna i direktivet. Den frihet som medlemsstaterna enligt direktivet har att sätta upp striktare eller mer detaljerade regler gäller endast i fråga om programföretag inom deras jurisdiktion.

I samband med att TV-direktivet reviderades infördes en detaljerad beskrivning av vilka kriterier som skulle tillämpas för att fastställa jurisdiktionen. Avsikten<sup>2</sup> var att öka klarheten och att undvika situationer där ett programföretag kan vara under jurisdiktion av flera medlemsstater eller, omvänt, inte under jurisdiktion av någon medlemsstat. Sådana situationer har uppstått framför allt när det har gällt satellitsändningar där programföretagen har placerat olika delar av verksamheten i olika länder.

---

<sup>1</sup> Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG.

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

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

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

### *Uppdraget*

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

## Tillämplighet av tillståndsvillkor på vissa sändningar

### *Bakgrund*

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

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

Det behövs inte heller tillstånd för sändningar av sökbar text-TV som sker från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt radio- och TV-lagen eller lokalradiolagen (1993:120). Det innebär att villkor i sändningstillstånd som gäller för ett programföretags övriga verksamhet inte är tillämpliga på företagets sändningar av sökbar text-TV.

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

### *Uppdraget*

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

## Skydd av barn

### *Bakgrund*

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

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

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

EG-kommissionen har låtit utföra en studie av tekniska möjligheter att underlätta "föräldrakontroll" av TV-program. Enligt rapporten<sup>3</sup> finns det inte några effektiva tekniska medel för att blockera visst innehåll i analoga sändningar i Europa. Däremot kommer den digitala sändningstekniken att erbjuda större möjligheter i detta hänseende. Rapportens författare anser emellertid inte att något tekniskt system kommer att kunna ersätta TV-företagens ansvar för programinnehållet.

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

---

<sup>3</sup> Parental Control of Television Broadcasting. Study by the University of Oxford, PCMLP, 1999

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

### *Uppdraget*

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

## **Avgiftspliktiga TV-mottagare**

### *Bakgrund*

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

## **Program som sänds på uppdrag av andra**

### *Bakgrund*

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

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

## **Myndighetsmeddelanden**

### *Bakgrund*

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

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

## **Placering av sponsringsmeddelanden**

### *Bakgrund*

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

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



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

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

### *Uppdraget*

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

## **Åtgärder vid underlåtelse att lämna vissa uppgifter**

### *Bakgrund*

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

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

## **Regler om annonser och reklam**

### *Bakgrund*

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

eller den europeiska konventionen om gränsöverskridande television<sup>4</sup>. Skälen för denna restriktiva hållning var en omsorg om publikens möjlighet att följa TV-programmen så ostört som möjligt.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>4</sup> Öppnad för undertecknande den 5 maj 1989.

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

#### *Utgångspunkter*

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

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

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

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

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

## **Den europeiska konventionen om gränsöverskridande television**

### *Bakgrund*

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

### **Utredningsarbetet**

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

Uppdraget skall redovisas före utgången av maj 2001.

(Kulturdepartementet)

# Kommittédirektiv



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

**Dir.  
2003:30**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2003

## Sammanfattning av uppdraget

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

De nya frågor som skall utredas är

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

Uppdraget omfattar inte förslag till grundlagsändringar.

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

## Bakgrund

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

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

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

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

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

## Digital-TV-kommitténs förslag

### *Utgångspunkter*

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

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

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

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

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



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

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

### *Uppdraget*

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

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

### *Utgångspunkter*

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

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

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

*Uppdraget*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

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

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

## Vissa interaktiva rundradiotjänster

### *Utgångspunkter*

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

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

### *Utgångspunkter*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

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

### *Utgångspunkter*

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

## **Upprepade överträdelser av innehållsvillkor**

### *Utgångspunkter*

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

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

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

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

### *Uppdraget*

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

## **Vissa ytterligare TV-avgiftsfrågor**

### *Utgångspunkter*

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

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



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

### *Uppdraget*

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

### **Utredningsuppdraget**

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

### **Arbetsformer och redovisning**

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

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

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

# Diskussionsunderlag vid möte den 10 maj 2005 ang. konkurrens och abonnentinflytande i kabel-TV-nät

Utredningen har fått i uppdrag att överväga om det är lämpligt och möjligt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten. Hänsyn skall tas till det regelverk om elektronisk kommunikation som beslutats inom EG och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Kabel-TV-operatörerna har en dubbel roll. Man kan uttrycka det på så sätt att de är dels nätoperatörer i förhållande till programföretagen, dels SMS-operatörer i förhållande till abonnenterna. I den första rollen är det en överföringstjänst som erbjuds kunderna medan i den andra rollen det är fråga om en innehållstjänst.

Enligt utredningens synsätt är huvudsyftet med uppdraget att undersöka om det finns behov av att stärka konsumenternas ställning gentemot kabel-TV-operatörerna.

Med utgångspunkt från kabeloperatörernas dubbla roll har utredningen identifierat två huvudmodeller för att uppnå det angivna syftet. Modellerna kompletterar varandra och eventuella reformåtgärder kan innefatta båda modellerna.

## Abbonentinflytande

Konsumenternas intressen kan tillvaratas genom att deras inflytande över programutbud eller programpaketering utökas. Det är här fråga om åtgärder som rör avtalsrelationen operatör – konsument. När det gäller att införa lagstiftning som ger abonnenterna inflytande över vilka program som skall förmedlas i nätet är yttrandefrihetsgrundlagen tillämplig, vilket kan begränsa utrymmet för reformer. Däremot torde liknande begränsningar inte finnas när det gäller paketering av program och liknande frågor.

Utredningen avser i denna del att se vidare på de förslag som lades fram i Ds 2001:52 *Abbonentinflytande i kabel-TV-nät*, men även att undersöka om det finns några andra vägar att uppnå ökade

möjligheter för abonnenterna att få tillgång till de programtjänster de önskar på rimliga villkor.

### Ökad konkurrens i kabel-TV-näten genom regler om tillträde

De alternativ som står till buds är att

a. införa regler som ger ett programföretag tillträde till nätet även om kabeloperatören inte är villig att ingå avtal med företaget i fråga

b. införa skyldighet för en kabeloperatör att ge andra operatörer tillträde till dennes nät för att erbjuda programföretag sina överföringstjänster

eller

införa skyldighet för en kabeloperatör att ge andra operatörer tillträde till dennes nät för att agera som SMS-operatör, dvs. paketera och sälja programtjänster till slutkunderna.

### *Hearingen*

Syftet med mötet den 10 maj 2005 är att ge kabeloperatörer och andra intressenter tillfälle att framföra sin syn på och tankar om de aktuella frågorna. Utredningen är särskilt intresserad av att höra bl.a.:

- Hur ser den tekniska och ekonomiska verkligheten ut för inblandade parter?
- Behövs åtgärder från lagstiftarens sida för att stärka konsumenternas ställning eller kan denna förbättras genom frivilliga åtgärder?
- Förslag till verkningsfulla åtgärder?
- Vilka juridiska, tekniska, ekonomiska eller praktiska fördelar respektive nackdelar finns vid olika alternativ?
- Digitaliseringens inverkan på konsumenternas möjligheter att påverka programutbud och programpaketering? Tidplan för digitalisering av kabelnäten?

Välkomna!

Roberth Nordh

/Katarina Kölfors

# Deltagarförteckning vid hearing den 10 maj 2005

**Konkurrensverket**

Göran Lindeborg

**Konsumentverket**

Magnus Karpe

Ola Svensson

**Post- och telestyrelsen**

Martin Sjöberg

Mattias Viklund

**Radio- och TV-verket**

Martin Brinnen

**Sveriges Television AB**

Britt-Marie Blanck

**Sveriges Utbildningsradio AB**

Josefin Sandstedt

**Modern Times Group MTG AB**

Jan Lund

Anders Nilsson

**TV4 AB**

Magnus Jansson

Rickard Wallentin

**Kanal 5 AB**

Manfred Aronsson  
Jan Johansson  
Oskar Malmquist  
Carl Fredrik Mannerberg

**C More Entertainment AB**

Outi Leijon  
Per Tengblad

**Eurosport Television AB**

Dennis Andersson  
Märta Rydbeck

**MTV Networks**

Per Sjögren

**Canal Digital Sverige AB**

Joachim Benno

**Com Hem AB**

Gunnar Asp  
Christer Kinch

**Kabelvision AB**

Anders Ångström

**UPC Sverige AB**

Anders Ahlbeck  
Ulf Johansson

**Svenska Kabel-TV-föreningen**

Lars Aronsson  
Henrik Zeinow

**FastTV.net AB**

Stephan Guiance

**TeliaSonera Sverige AB**

Patrik Hiselius  
Anders Wisell

**B2 Bredband AB (Bredbandsbolaget)**

Fredrik Helgesson

**Boxer TV-Access AB**

Jakob Bökman

**Fastighetsägarna Sverige**

Ronny Bergens

**SABO**

Anders Johansson

**Hyresgästföreningen Riksförbundet**

Sven Bergensträhle

**SBC, Sveriges BostadsrättsCentrum**

Mats Lindbäck

**Radio- och TV-lagsutredningen**

Roberth Nordh, särskild utredare

Katarina Kölfors, utredningssekreterare

Lars Marén, expert (ämnesråd, Utbildnings- och kulturdepartementet)

Peter Schierbeck, expert (chefsjurist, Radio- och TV-verket)



## European Convention on Transfrontier Television

Strasbourg, 5.V.1989

Text amended according to the provisions of the Protocol (ETS No. 171) which entered into force, on 1 March 2002.

Appendix  
Protocol  
Explanatory Report  
Français

---

### Preamble

The member States of the Council of Europe and the other States party to the European Cultural Convention, signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members, for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that the dignity and equal worth of every human being constitute fundamental elements of those principles;

Considering that the freedom of expression and information, as embodied in Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, constitutes one of the essential principles of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for the development of every human being;

Reaffirming their commitment to the principles of the free flow of information and ideas and the independence of broadcasters, which constitute an indispensable basis for their broadcasting policy;

Affirming the importance of broadcasting for the development of culture and the free formation of opinions in conditions



safeguarding pluralism and equality of opportunity among all democratic groups and political parties;

Convinced that the continued development of information and communication technology should serve to further the right, regardless of frontiers, to express, to seek, to receive and to impart information and ideas whatever their source;

Being desirous to present an increasing range of choice of programme services for the public, thereby enhancing Europe's heritage and developing its audiovisual creation, and being determined to achieve this cultural objective through efforts to increase the production and circulation of high-quality programmes, thereby responding to the public's expectations in the political, educational and cultural fields;

Recognising the need to consolidate the common broad framework of regulation;

Bearing in mind Resolution No. 2 and the Declaration of the 1st European Ministerial Conference on Mass Media Policy;

Being desirous to develop the principles embodied in the existing Council of Europe Recommendations on principles on television advertising, on equality between women and men in the media, on the use of satellite capacity for television and sound radio, and on the promotion of audiovisual production in Europe,

Have agreed as follows:

## **CHAPTER I – GENERAL PROVISIONS**

### **Article 1 – Object and purpose**

This Convention is concerned with programme services embodied in transmissions. The purpose is to facilitate, among the Parties, the transfrontier transmission and the retransmission of television programme services.

### **Article 2 – Terms employed <sup>(1)</sup>**

For the purposes of this Convention:

- a. "*Transmission*" means the initial emission by terrestrial transmitter, by cable, or by satellite of whatever nature, in encoded or unencoded form, of television programme

- services for reception by the general public. It does not include communication services operating on individual demand;
- b. "*Retransmission*" signifies the fact of receiving and simultaneously transmitting, irrespective of the technical means employed, complete and unchanged television programme services, or important parts of such services, transmitted by broadcasters for reception by the general public;
  - c. "*Broadcaster*" means the natural or legal person who has editorial responsibility for the composition of television programme services for reception by the general public and transmits them or has them transmitted, complete and unchanged, by a third party;
  - d. "*Programme service*" means all the items within a single service provided by a given broadcaster within the meaning of the preceding paragraph;
  - e. "*European audiovisual works*" means creative works, the production or co-production of which is controlled by European natural or legal persons;
  - f. "*Advertising*" means any public announcement in return for payment or similar consideration or for self-promotional purposes, which is intended to promote the sale, purchase or rental of a product or service, to advance a cause or idea, or to bring about some other effect desired by the advertiser or the broadcaster itself;
  - g. "*Tele-shopping*" means direct offers broadcast to the public with a view to the supply of goods or services, including immovable property, rights and obligations in return for payment;
  - h. "*Sponsorship*" means the participation of a natural or legal person, who is not engaged in broadcasting activities or in the production of audiovisual works, in the direct or indirect financing of a programme with a view to promoting the name, trademark, images or activities of that person.

### **Article 3 – Field of application**

This Convention shall apply to any programme service transmitted or retransmitted by entities or by technical means within the jurisdiction of a Party, whether by cable, terrestrial transmitter or satellite, and which can be received, directly or indirectly, in one or more other Parties.

### **Article 4 – Freedom of reception and retransmission**

The Parties shall ensure freedom of expression and information in accordance with Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and they shall guarantee freedom of reception and shall not restrict the retransmission on their territories of programme services which comply with the terms of this Convention.

### **Article 5 – Duties of the transmitting Parties <sup>(1)</sup>**

1 Each transmitting Party shall ensure that all programme services transmitted by broadcasters within its jurisdiction comply with the terms of this Convention.

2 For the purposes of this Convention, a broadcaster within the jurisdiction of a Party is:

- a broadcaster who is deemed to be established in that Party according to paragraph 3;
- a broadcaster to whom paragraph 4 applies.

3 For the purpose of this Convention, a broadcaster shall be deemed to be established in a Party, hereinafter referred to as "transmitting Party" in the following cases:

- a. the broadcaster has its head office in that Party and the decisions on programme schedules are taken in that Party;
- b. if a broadcaster has its head office in one Party but decisions on programme schedules are taken in another Party, it shall be deemed to be established in the Party where a significant part of the workforce involved in the pursuit of the television broadcasting activity operates; if

a significant part of the workforce involved in the pursuit of the television broadcasting activity operates in each of those Parties, the broadcaster shall be deemed to be established in the Party where it has its head office; if a significant part of the workforce involved in the pursuit of the television broadcasting activity operates in neither of those Parties, the broadcaster shall be deemed to be established in the Party where it first began broadcasting in accordance with the system of law of that Party, provided that it maintains a stable and effective link with the economy of that Party;

- c. if a broadcaster has its head office in a Party but decisions on programme schedules are taken in a State which is not Party to this Convention, or vice-versa, it shall be deemed to be established in the Party concerned, provided that a significant part of the workforce involved in the pursuit of the television broadcasting activity operates in that Party;
- d. if, when applying the criteria of paragraph 3 of Article 2 of Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 19 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the co-ordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, a broadcaster is deemed to be established in a member State of the European Community, that broadcaster shall also be deemed to be established in that State for the purposes of this Convention.

4 A broadcaster to whom the provisions of paragraph 3 are not applicable is deemed to be within the jurisdiction of a Party, so-called transmitting Party, in the following cases:

- a. it uses a frequency granted by that Party;
- b. although it does not use a frequency granted by a Party it does use a satellite capacity appertaining to that Party;
- c. although it uses neither a frequency granted by a Party nor a satellite capacity appertaining to a Party it does use a satellite up-link situated in that Party.

5 If the transmitting Party cannot be determined according to paragraph 4, the Standing Committee shall consider this issue according to Article 21, paragraph 1a, of this Convention, in order to determine this Party.

6 This Convention shall not apply to television broadcasts intended exclusively for reception in States which are not Party to this Convention, and which are not received directly or indirectly by the public in one or more Parties.

#### **Article 6 – Provision of information**

1 The responsibilities of the broadcaster shall be clearly and adequately specified in the authorisation issued by, or contract concluded with, the competent authority of each Party, or by any other legal measure.

2 Information about the broadcaster shall be made available, upon request, by the competent authority of transmitting Party. Such information shall include, as a minimum, the name or denomination, seat and status of the broadcaster, the name of the legal representative, the composition of the capital, the nature, purpose and mode of financing of the programme service the broadcaster is providing or intends providing.

### **CHAPTER II – PROGRAMMING MATTERS**

#### **Article 7 – Responsibilities of the broadcaster**

1 All items of programme services, as concerns their presentation and content, shall respect the dignity of the human being and the fundamental rights of others.

In particular, they shall not:

- a. be indecent and in particular contain pornography;
- b. give undue prominence to violence or be likely to incite to racial hatred.

2 All items of programme services which are likely to impair the physical, mental or moral development of children and adolescents shall not be scheduled when, because of the time of transmission and reception, they are likely to watch them.

3 The broadcaster shall ensure that news fairly presents facts and events and encourages the free formation of opinions.

#### **Article 8 – Right of reply <sup>(1)</sup>**

1 Each transmitting Party shall ensure that every natural or legal person, regardless of nationality or place of residence, shall have the opportunity to exercise a right of reply or to seek other comparable legal or administrative remedies relating to programmes transmitted by a broadcaster within its jurisdiction, within the meaning of Article 5. In particular, it shall ensure that timing and other arrangements for the exercise of the right of reply are such that this right can be effectively exercised. The effective exercise of this right or other comparable legal or administrative remedies shall be ensured both as regards the timing and the modalities.

2 For this purpose, the name of the programme service or of the broadcaster responsible for this programme service shall be identified in the programme service itself, at regular intervals by appropriate means.

#### **Article 9 – Access of the public to information <sup>(1)</sup>**

Each Party shall examine and, where necessary, take legal measures such as introducing the right to short reporting on events of high interest for the public to avoid the right of the public to information being undermined due to the exercise by a broadcaster within its jurisdiction of exclusive rights for the transmission or retransmission, within the meaning of Article 3, of such an event.

**Article 9bis – Access of the public to events of major importance** <sup>(2)</sup>

1 Each Party retains the right to take measures to ensure that a broadcaster within its jurisdiction does not broadcast on an exclusive basis events which are regarded by that Party as being of major importance for society in such a way as to deprive a substantial proportion of the public in that Party of the possibility of following such events by live coverage or deferred coverage on free television. If it does so, the Party concerned may have recourse to the drafting of a list of designated events which it considers to be of major importance for society.

2 Parties shall ensure by appropriate means, respecting the legal guarantees granted by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as well as, where appropriate, the national constitution, that a broadcaster within their jurisdiction does not exercise the exclusive rights purchased by that broadcaster following the date of entry into force of the Protocol amending the European Convention on Transfrontier Television in such a way that a substantial proportion of the public in another Party is deprived of the possibility of following events which are designated by that other Party, via whole or partial live coverage or where necessary or appropriate for objective reasons in the public interest, whole or partial deferred coverage on free television as determined by that other Party under paragraph 1, respecting the following requirements:

- a. the Party implementing the legal measures referred to in paragraph 1 shall draw up a list of national or non-national events which are considered by that Party as being of major importance for society;
- b. the Party shall do so in a clear and transparent manner in due and effective time;
- c. the Party shall determine whether these events shall be available via whole or partial live coverage, or where necessary or appropriate for objective reasons in the public interest, whole or partial deferred coverage;
- d. the measures taken by the Party drawing up the list shall be proportionate and as detailed as necessary to enable other Parties to take measures referred to in this paragraph;
- e. the Party drawing up the list shall notify the list and the corresponding legal measures to the Standing Committee,

- the time limit for which shall be fixed by the Standing Committee;
- f. the measures taken by the Party drawing up the list shall be within the limitations of the guidelines of the Standing Committee referred to in paragraph 3 and the Standing Committee must have given a positive opinion on the measures.

Measures based on this paragraph shall apply only to those events published by the Standing Committee in the annual list referred to in paragraph 3 and to those exclusive rights purchased after the entry into force of the amending Protocol.

3 Once a year the Standing Committee shall:

- a. publish a consolidated list of the enlisted events and corresponding legal measures notified by Parties in accordance with paragraph 2e;
- b. draw up guidelines to be adopted by a majority of three quarters of the members in addition to the requirements listed up in paragraph 2a to e in order to avoid differences between the implementation of this article and that of corresponding European Community provisions.

#### **Article 10 – Cultural objectives <sup>(1)</sup>**

1 Each transmitting Party shall ensure, where practicable and by appropriate means, that a broadcaster within its jurisdiction reserves for European works a majority proportion of its transmission time, excluding the time appointed to news, sports events, games, advertising, teletext services and tele-shopping. This proportion, having regard to the broadcaster's informational, educational, cultural and entertainment responsibilities to its viewing public, should be achieved progressively, on the basis of suitable criteria.

2 In case of disagreement between a receiving Party and a transmitting Party on the application of the preceding paragraph, recourse may be had, at the request of one of the Parties, to the Standing Committee with a view to its formulating an advisory opinion on the subject. Such a disagreement shall not be submitted to the arbitration procedure provided for in Article 26.



3 The Parties undertake to look together for the most appropriate instruments and procedures to support, without discrimination between broadcasters, the activity and development of European production, particularly in countries with a low audiovisual production capacity or restricted language area.

4 The Parties shall ensure that a broadcaster within their jurisdiction does not broadcast cinematographic works outside periods agreed with the rights holders.

#### **Article 10*bis* – Media pluralism** <sup>(2)</sup>

The Parties, in the spirit of co-operation and mutual assistance which underlies this Convention, shall endeavour to avoid that programme services transmitted or retransmitted by a broadcaster or any other legal or natural persons within their jurisdiction, within the meaning of Article 3, endanger media pluralism.

### **CHAPTER III – ADVERTISING AND TELE-SHOPPING** <sup>(3)</sup>

#### **Article 11 – General standards** <sup>(1)</sup>

1 Advertising and tele-shopping shall be fair and honest.

2 Advertising and tele-shopping shall not be misleading and shall not prejudice the interests of consumers.

3 Advertising and tele-shopping addressed to or using children shall avoid anything likely to harm their interests and shall have regard to their special susceptibilities.

4 Tele-shopping shall not exhort minors to contract for the sale or rental of goods and services.

5 The advertiser shall not exercise any editorial influence over the content of programmes.

**Article 12 – Duration** <sup>(1)</sup>

1 The proportion of tele-shopping spots, advertising spots and other forms of advertising, with the exception of tele-shopping windows within the meaning of paragraph 3, shall not exceed 20 % of the daily transmission time. The transmission time for advertising spots shall not exceed 15% of the daily transmission time.

2 The proportion of advertising spots and tele-shopping spots within a given clock hour shall not exceed 20 %.

3 Windows devoted to tele-shopping programmes broadcast within programme services which are not exclusively devoted to tele-shopping shall be of a minimum uninterrupted duration of 15 minutes. The maximum number of windows per day shall be eight. Their overall duration shall not exceed three hours per day. They must be clearly identified by optical and acoustic means.

4 For the purposes of this article, advertising shall not include:

- announcements made by the broadcaster in connection with its own programmes and ancillary products directly derived from those programmes;
- announcements in the public interest and charity appeals broadcast free of charge.

**Article 13 – Form and presentation** <sup>(1)</sup>

1 Advertising and tele-shopping shall be clearly distinguishable as such and recognisably separate from the other items of the programme service by optical and/or acoustic means. In principle, advertising and tele-shopping spots shall be transmitted in blocks.

2 Advertising and tele-shopping shall not use subliminal techniques.

3 Surreptitious advertising and tele-shopping shall not be allowed, in particular the presentation of products or services in programmes when it serves advertising purposes.

4 Advertising and tele-shopping shall not feature, visually or orally, persons regularly presenting news and current affairs programmes.

**Article 14 – Insertion of advertising and tele-shopping** <sup>(1)</sup>

1 Advertising and tele-shopping shall be inserted between programmes. Provided the conditions contained in paragraphs 2 to 5 of this article are fulfilled, advertising and tele-shopping spots may also be inserted during programmes in such a way that the integrity and value of the programme and the rights of the rights holders are not prejudiced.

2 In programmes consisting of autonomous parts, or in sports programmes and similarly structured events and performances comprising intervals, advertising and tele-shopping spots shall only be inserted between the parts or in the intervals.

3 The transmission of audiovisual works such as feature films and films made for television (excluding series, serials, light entertainment programmes and documentaries), provided their scheduled duration is more than forty-five minutes, may be interrupted once for each complete period of forty-five minutes. A further interruption is allowed if their scheduled duration is at least twenty minutes longer than two or more complete periods of forty-five minutes.

4 Where programmes, other than those covered by paragraph 2, are interrupted by advertising or tele-shopping spots, a period of at least twenty minutes should elapse between each successive advertising or tele-shopping break within the programme.

5 Advertising and tele-shopping shall not be inserted in any broadcast of a religious service. News and current affairs programmes, documentaries, religious programmes, and children's programmes, when their scheduled duration is less than thirty minutes, shall not be interrupted by advertising or tele-shopping. If their scheduled duration is thirty minutes or longer, the provisions of the previous paragraphs shall apply.

**Article 15 – Advertising and tele-shopping of particular products** <sup>(3), (1)</sup>

1 Advertising and tele-shopping for tobacco products shall not be allowed.

2 Advertising and tele-shopping for alcoholic beverages of all varieties shall comply with the following rules:

- a. they shall not be addressed particularly to minors and no one associated with the consumption of alcoholic beverage in advertising or tele-shopping should seem to be a minor;
- b. they shall not link the consumption of alcohol to physical performance or driving;
- c. they shall not claim that alcohol has therapeutic qualities or that it is a stimulant, a sedative or a means of resolving personal problems;
- d. they shall not encourage immoderate consumption of alcohol or present abstinence or moderation in a negative light;
- e. they shall not place undue emphasis on the alcoholic content of beverages.

3 Advertising for medicines and medical treatment which are only available on medical prescription in the transmitting Party shall not be allowed.

4 Advertising for all other medicines and medical treatment shall be clearly distinguishable as such, honest, truthful and subject to verification and shall comply with the requirement of protection of the individual from harm.

5 Tele-shopping for medicines and medical treatment shall not be allowed.

**Article 16 – Advertising and tele-shopping directed specifically at a single Party** <sup>(1)</sup>

1 In order to avoid distortions in competition and endangering the television system of a Party, advertising and tele-shopping which are specifically and with some frequency directed to audiences in a

single Party other than the transmitting Party shall not circumvent the television advertising and tele-shopping rules in that particular Party.

2 The provisions of the preceding paragraph shall not apply where:

- a. the rules concerned establish a discrimination between advertising and tele-shopping transmitted by a broadcaster within the jurisdiction of that Party and advertising and tele-shopping transmitted by a broadcaster or any other legal or natural person within the jurisdiction of another Party, or
- b. the Parties concerned have concluded bilateral or multi-lateral agreements in this area.

## **CHAPTER IV – SPONSORSHIP**

### **Article 17 – General standards**

1 When a programme or series of programmes is sponsored in whole or in part, it shall clearly be identified as such by appropriate credits at the beginning and/or end of the programme.

2 The content and scheduling of sponsored programmes may in no circumstances be influenced by the sponsor in such a way as to affect the responsibility and editorial independence of the broadcaster in respect of programmes.

3 Sponsored programmes shall not encourage the sale, purchase or rental of the products or services of the sponsor or a third party, in particular by making special promotional references to those products or services in such programmes.

### **Article 18 – Prohibited sponsorship <sup>(1)</sup>**

1 Programmes may not be sponsored by natural or legal persons whose principal activity is the manufacture or sale of products, or the provision of services, the advertising and tele-shopping of which are prohibited by virtue of Article 15.

2 Companies whose activity includes, *inter alia*, the manufacture or sale of medicines and medical treatments may sponsor programmes by promoting the name, trademark, image or activities of the company, to the exclusion of any reference to medicines or specific medical treatment available only on medical prescription in the transmitting Party.

3 Sponsorship of news and current affairs programmes shall not be allowed.

#### **CHAPTER IVbis – PROGRAMME SERVICES DEVOTED EXCLUSIVELY TO SELF-PROMOTION OR TELE-SHOPPING <sup>(4)</sup>**

##### **Article 18bis – Programme services devoted exclusively to self-promotion**

1 The provisions of this Convention shall apply *mutatis mutandis* to programme services devoted exclusively to self-promotion.

2 Other forms of advertising shall be allowed on such services within the limits established by Article 12, paragraphes 1 and 2.

##### **Article 18ter: Programme services devoted exclusively to tele-shopping**

1 The provisions of this Convention shall apply *mutatis mutandis* to programme services devoted exclusively to tele-shopping.

2 Advertising shall be allowed on such services within the limits established in Article 12, paragraph 1. Article 12, paragraph 2, shall not apply.

#### **CHAPTER V – MUTUAL ASSISTANCE**

##### **Article 19 – Co-operation between the Parties**

1 The Parties undertake to render each other mutual assistance in order to implement this Convention.

- 2 For that purpose:
  - a. each Contracting State shall designate one or more authorities, the name and address of each of which it shall communicate to the Secretary General of the Council of Europe at the time of deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
  - b. each Contracting State which has designated more than one authority shall specify in its communication under sub-paragraph *a.* the competence of each authority.
  
- 3 An authority designated by a Party shall:
  - a. furnish the information foreseen under Article 6, paragraph 2, of this Convention;
  - b. furnish information at the request of an authority designated by another Party on the domestic law and practices in the fields covered by this Convention;
  - c. co-operate with the authorities designated by the other Parties whenever useful, and notably where this would enhance the effectiveness of measures taken in implementation of this Convention;
  - d. consider any difficulty arising from the application of this Convention which is brought to its attention by an authority designated by another Party.

## CHAPTER VI – STANDING COMMITTEE

### Article 20 – Standing Committee <sup>(1)</sup>

- 1 For the purposes of this Convention, a Standing Committee shall be set up.
  
- 2 Each Party may be represented on the Standing Committee by one or more delegates. Each delegation shall have one vote. Within the areas of its competence, the European Community shall exercise its right to vote with a number of votes equal to the number of its member States which are Parties to this Convention; the European Community shall not exercise its right to vote in cases where the member States concerned exercise theirs, and conversely.

3 Any State referred to in Article 29, paragraph 1, which is not a Party to this Convention may be represented on the Standing Committee by an observer.

4 The Standing Committee may seek the advice of experts in order to discharge its functions. It may, on its own initiative or at the request of the body concerned, invite any international or national, governmental or non-governmental body technically qualified in the fields covered by this Convention to be represented by an observer at one or part of one of its meetings.

5 The Standing Committee shall be convened by the Secretary General of the Council of Europe. Its first meeting shall be held within six months of the date of entry into force of the Convention. It shall subsequently meet whenever one-third of the Parties or the Committee of Ministers of the Council of Europe so requests, or on the initiative of the Secretary General of the Council of Europe in accordance with the provisions of Article 23, paragraph 2, or at the request of one or more Parties in accordance with the provisions of Articles 21, sub-paragraph c, and 25, paragraph 2.

6 A majority of the Parties shall constitute a quorum for holding a meeting of the Standing Committee.

7 Subject to the provisions of Article *9bis*, paragraph 3b, and Article 23, paragraph 3, the decisions of the Standing Committee shall be taken by a majority of three-quarters of the members present.

8 Subject to the provisions of this Convention, the Standing Committee shall draw up its own Rules of Procedure.

#### **Article 21 – Functions of the Standing Committee <sup>(1)</sup>**

1 The Standing Committee shall be responsible for following the application of this Convention. It may:

- a. make recommendations to the Parties concerning the application of the Convention;



- b. suggest any necessary modifications of the Convention and examine those proposed in accordance with the provisions of Article 23;
- c. examine, at the request of one or more Parties, questions concerning the interpretation of the Convention;
- d. use its best endeavours to secure a friendly settlement of any difficulty referred to it in accordance with the provisions of Article 25;
- e. make recommendations to the Committee of Ministers concerning States other than those referred to in Article 29, paragraph 1, to be invited to accede to this Convention.
- f. give opinions on abuse of rights under Article 24*bis*, paragraph 2c.

2 In addition, the Standing Committee shall:

- a. draw up the guidelines referred to in Article 9*bis*, paragraph 3b, in order to avoid differences between the implementation of the rules of this Convention concerning access of the public to events of major importance for society and that of corresponding European Community provisions;
- b. give an opinion on the measures taken by Parties which have drawn up a list of national or non-national events which are considered by those Parties as being of major importance for society in accordance with Article 9*bis*, paragraph 2;
- c. publish once a year a consolidated list of the enlisted events and corresponding measures notified by Parties in accordance with Article 9*bis*, paragraph 2e.

### Article 22 – Reports of the Standing Committee

After each meeting, the Standing Committee shall forward to the Parties and the Committee of Ministers of the Council of Europe a report on its discussions and any decisions taken.

## CHAPTER VII – AMENDMENTS

### Article 23 – Amendments <sup>(1)</sup>

- 1 Any Party may propose amendments to this Convention.
- 2 Any proposal for amendment shall be notified to the Secretary General of the Council of Europe who shall communicate it to the member States of the Council of Europe, to the other States party to the European Cultural Convention, to the European Community and to any non-member State which has acceded to, or has been invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 30. The Secretary General of the Council of Europe shall convene a meeting of the Standing Committee at the earliest two months following the communication of the proposal.
- 3 The Standing Committee shall examine any amendment proposed and shall submit the text adopted by a majority of three-quarters of the members of the Standing Committee to the Committee of Ministers for approval. After its approval, the text shall be forwarded to the Parties for acceptance.
- 4 Any amendment shall enter into force on the thirtieth day after all the Parties have informed the Secretary General of their acceptance thereof.
- 5 However, the Committee of Ministers may, after consulting the Standing Committee, decide that a particular amendment shall enter into force following the expiry of a period of two years after the date on which it has been opened to acceptance, unless a Party has notified the Secretary General of the Council of Europe of an objection to its entry into force. Should such an objection be notified, the amendment shall enter into force on the first day of the month following the date on which the Party to the Convention which has notified the objection has deposited its instrument of acceptance with the Secretary General of the Council of Europe.
- 6 If an amendment has been approved by the Committee of Ministers, but has not yet entered into force in accordance with paragraphs 4 or 5, a State or the European Community may not

express their consent to be bound by the Convention without accepting at the same time the amendment.

## **CHAPTER VIII – ALLEGED VIOLATIONS OF THIS CONVENTION**

### **Article 24 – Alleged violations of this Convention**

1 When a Party finds a violation of this Convention, it shall communicate to the transmitting Party the alleged violation and the two Parties shall endeavour to overcome the difficulty on the basis of the provisions of Articles 19, 25 and 26.

2 If the alleged violation is of a manifest, serious and grave nature which raises important public issues and concerns Articles 7, paragraphs 1 or 2, 12, 13, paragraph 1, first sentence, 14 or 15, paragraphs 1 or 3, and if it persists within two weeks following the communication, the receiving Party may suspend provisionally the retransmission of the incriminated programme service.

3 In all other cases of alleged violation, with the exception of those provided for in paragraph 4, the receiving Party may suspend provisionally the retransmission of the incriminated programme service eight months following the communication, if the alleged violation persists.

4 The provisional suspension of retransmission shall not be allowed in the case of alleged violations of Articles 7, paragraph 3, 8, 9 or 10.

### **Article 24bis – Alleged abuses of rights conferred by this Convention <sup>(2)</sup>**

1 When the programme service of a broadcaster is wholly or principally directed at the territory of a Party other than that which has jurisdiction over the broadcaster (the "receiving Party"), and the broadcaster has established itself with a view to evading the laws in the areas covered by the Convention which would have applied to it had it fallen within the jurisdiction of that other Party, this shall constitute an abuse of rights.

2 Where such an abuse is alleged by a Party, the following procedure shall apply:

- a. the Parties concerned shall endeavour to achieve a friendly settlement;
- b. if they fail to do so within three months, the receiving Party shall refer the matter to the Standing Committee;
- c. having heard the views of the Parties concerned, the Standing Committee shall, within six months of the date on which the matter was referred to it, give an opinion on whether an abuse of rights has been committed and shall inform the Parties concerned accordingly.

3 If the Standing Committee has concluded that an abuse of rights has occurred, the Party whose jurisdiction the broadcaster is deemed to be within shall take appropriate measures to remedy the abuse of rights and shall inform the Standing Committee of those measures.

4 If the Party whose jurisdiction the broadcaster is deemed to be within has failed to take the measures specified in paragraph 3 within six months, the arbitration procedure set out in Article 26, paragraph 2, and the appendix of the Convention shall be pursued by the Parties concerned.

5 A receiving Party shall not take any measures against the programme service concerned until the arbitration procedure has been completed.

6 Any measures proposed or taken under this article shall comply with Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

## **CHAPTER IX – SETTLEMENT OF DISPUTES**

### **Article 25 – Conciliation**

1 In case of difficulty arising from the application of this Convention, the parties concerned shall endeavour to achieve a friendly settlement.

2 Unless one of the parties concerned objects, the Standing Committee may examine the question, by placing itself at the disposal of the parties concerned in order to reach a satisfactory solution as rapidly as possible and, where appropriate, to formulate an advisory opinion on the subject.

3 Each party concerned undertakes to accord the Standing Committee without delay all information and facilities necessary for the discharge of its functions under the preceding paragraph.

#### **Article 26 – Arbitration**

1 If the parties concerned cannot settle the dispute in accordance with the provisions of Article 25, they may, by common agreement, submit it to arbitration, the procedure of which is provided for in the appendix to this Convention. In the absence of such an agreement within six months following the first request to open the procedure of conciliation, the dispute may be submitted to arbitration at the request of one of the parties.

2 Any Party may, at any time, declare that it recognises as compulsory, *ipso facto* and without special agreement in respect of any other Party accepting the same obligation, the application of the arbitration procedure provided for in the appendix to this Convention.

### **CHAPTER X – OTHER INTERNATIONAL AGREEMENTS AND THE INTERNAL LAW OF THE PARTIES**

#### **Article 27 – Other international agreements or arrangements <sup>(1)</sup>**

1 In their mutual relations, Parties which are members of the European Community shall apply Community rules and shall not therefore apply the rules arising from this Convention except in so far as there is no Community rule governing the particular subject concerned.

2 Nothing in this Convention shall prevent the Parties from concluding international agreements completing or developing its provisions or extending their field of application.

3 In the case of bilateral agreements, this Convention shall not alter the rights and obligations of Parties which arise from such agreements and which do not affect the enjoyment of other Parties of their rights or the performance of their obligations under this Convention.

#### **Article 28 – Relations between the Convention and the internal law of the Parties <sup>(1)</sup>**

Nothing in this Convention shall prevent the Parties from applying stricter or more detailed rules than those provided for in this Convention to programme services transmitted by a broadcaster deemed to be within their jurisdiction, within the meaning of Article 5.

### **CHAPTER XI – FINAL PROVISIONS**

#### **Article 29 – Signature and entry into force <sup>(1)</sup>**

1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe and the other States party to the European Cultural Convention, and by the European Community. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2 This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which seven States, of which at least five member States of the Council of Europe, have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

3 A State may, at the time of signature or at any later date prior to the entry into force of this Convention in respect of that State, declare that it shall apply the Convention provisionally.

4 In respect of any State referred to in paragraph 1, or the European Community, which subsequently express their consent to be bound by it, this Convention shall enter into force on the

first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

#### **Article 30 – Accession by non-member States**

1 After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe, after consulting the Contracting States may invite any other State to accede to this Convention by a decision taken by the majority provided for in Article 20d. of the Statute of the Council of Europe and by the unanimous vote of the representatives of the Contracting States entitled to sit on the Committee.

2 In respect of any acceding State, this Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

#### **Article 31 – Territorial application**

1 Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

2 Any State may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month

following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

### **Article 32 – Reservations <sup>(1)</sup>**

1 At the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession any State may declare that it reserves the right of restrict the retransmission on its territory, solely to the extent that it does not comply with its domestic legislation, of programme services containing advertising for alcoholic beverages according to the rules provided for in Article 15, paragraph 2, of this Convention.

No other reservation may be made.

2 A reservation made in accordance with the preceding paragraph may not be the subject of an objection.

3 Any Contracting State which has made a reservation under paragraph 1 may wholly or partly withdraw it by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall take effect on the date of receipt of such notification by the Secretary General.

4 A Party which has made a reservation under paragraph 1 may not claim the application of that provision by any other Party; it may, however, if its reservation is partial or conditional, claim the application of that provision in so far as it has itself accepted it.

### **Article 33 – Denunciation**

1 Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.



**Article 34 – Notifications** <sup>(1)</sup>

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, the other States party to the European Cultural Convention, the European Community and any State which has acceded to, or has been invited to accede to this Convention of:

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c. any date of entry into force of this Convention in accordance with the provisions of Articles 29, 30 and 31;
- d. any report established in accordance with the provisions of Article 22;
- e. any other act, declaration, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Strasbourg, the 5th day of May 1989, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the other States party to the European Cultural Convention, to the European Community and to any State invited to accede to this Convention.<sup>(1)</sup>

---

**APPENDIX****Arbitration**

1 A request for arbitration shall be notified to the Secretary General of the Council of Europe. It shall include the name of the other party to the dispute and the subject matter of the dispute. The Secretary General shall communicate the information so received to all the Parties to the Convention.

2 In the event of a dispute between two Parties one of which is a member State of the European Community, the latter itself being a Party, the request for arbitration shall be addressed both to the member State and to the Community, which jointly shall notify the Secretary General, within one month of receipt of the request, whether the member State or the Community, or the member State and the Community jointly, shall be party to the dispute. In the absence of such notification within the said time-limit, the member State and the Community shall be considered as being one and the same party to the dispute for the purposes of the application of the provisions governing the constitution and procedure of the arbitration tribunal. The same shall apply when the member State and the Community jointly present themselves as party to the dispute. In cases envisaged by this paragraph, the time-limit of one month foreseen in the first sentence of paragraph 4 hereafter shall be extended to two months.

3 The arbitration tribunal shall consist of three members: each of the parties to the dispute shall appoint one arbitrator; the two arbitrators so appointed shall designate by common agreement the third arbitrator who shall be the chairman of the tribunal. The latter shall not be a national of either of the parties to the dispute, nor have his usual place of residence in the territory of either of those parties, nor be employed by either of them, nor have dealt with the case in another capacity.

4 If one of the parties has not appointed an arbitrator within one month following the communication of the request by the Secretary General of the Council of Europe, he shall be appointed at the request of the other party by the President of the European Court of Human Rights within a further one-month period. If the President of the Court is unable to act or is a national of one of the parties to the dispute, the appointment shall be made by the Vice-President of the Court or by the most senior judge to the Court who is available and is not a national of one of the parties to the dispute. The same procedure shall be observed if, within a period of one month following the appointment of the second arbitrator, the Chairman of the arbitration tribunal is not designated.

5 The provisions of paragraphs 3 and 4 shall apply, as the case may be, in order to fill any vacancy.

6 Two or more parties which determine by agreement that they are in the same interest shall appoint an arbitrator jointly.

7 The parties to the dispute and the Standing Committee shall provide the arbitration tribunal with all facilities necessary for the effective conduct of the proceedings.

8 The arbitration tribunal shall draw up its own Rules of Procedure. Its decisions shall be taken by majority vote of its members. Its award shall be final and binding.

9 The award of the arbitration tribunal shall be notified to the Secretary General of the Council of Europe who shall communicate it to all the Parties to this Convention.

10 Each party to the dispute shall bear the expenses of the arbitrator appointed by it; these parties shall share equally the expenses of the other arbitrator, as well as other costs entailed by the arbitration.

---

**Notes :**

- (1) Text amended according to the provisions of the Protocol (ETS No. 171).
- (2) Article added according to the provisions of the Protocol (ETS No. 171).
- (3) Heading amended according to the provisions of the Protocol (ETS No. 171).
- (4) Chapter added according to the provisions of the Protocol (ETS No. 171).