

Yttrande
2005-10-31

Dnr 810/2005

Utbildnings- och kulturdepartementet
Enheten för mediefrågor
103 33 Stockholm

Elektronisk kopia till:
Marianne.andersson@educult.ministry.se

Yttrande över Radio- och TV-lagsutredningens delbetänkande ”Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken”, SOU 2005:62

Ert dnr U2005/5987/Me

Sammanfattning

Radio- och TV-verket, som begränsar sitt yttrande till avsnitten rörande interaktiva tjänster i radio och TV samt konkurrens och abonnentinflytande i kabel-TV-nät, tillstyrker utredningens förslag. Radio- och TV-verket har dock följande synpunkter och kommentarer.

Radio- och TV-verkets synpunkter och kommentarer

Radio- och TV-lagens tillämpningsområde

1 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I radio- och TV-lagen (1996:844) anges att det i lagen finns föreskrifter om sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Radio- och TV-verket anser att Radio- och TV-lagens tillämpningsområde bör harmoniseras med YGL:s och då anpassas till grundlagens terminologi. Detta skulle kunna ske genom en direkt hänvisning från radio- och TV-lagen till YGL. YGL stadgar dock de yttersta gränserna för vilka undantag som får göra i yttrandefriheten och det är inte alltid nödvändigt eller önskvärt att utnyttja dessa fullt ut. I vissa fall kan det därför vara aktuellt att göra radio- och TV-lagens tillämpningsområde mindre omfattande än YGL. I andra fall kan radio- och TV-lagen omfatta sådant som inte har grundlagsskydd enligt YGL. Det kan trots detta, enligt verkets mening, finnas mycket att tjäna på att knyta radio- och TV-lagen direkt till YGL och göra undantag för de fall då radio- och TV-lagens tillämpningsområde behöver inskränkas eller utvidgas.

Ett sådant undantag kan vara så kallade e-post tidningar, dvs massutskick av e-post, som kan omfattas av 1:6 YGL. Radio- och TV-lagens tillämpningsområde begränsas i dess 1 kap. 1 § dock till sändningar av ljudradio- och TV-program och enligt förarbetena är avsik-

ten att knyta tillämpningsområdet till det allmänna språkbruket (s. 1995/96:160, s. 65). Av denna anledning omfattas troligen inte e-post-tidningar av radio- och TV-lagen. Om lagstiftaren väljer att harmonisera radio- och TV-lagen med YGL bör detta dock nämnas och klargöras i lagstiftningsärendet.

När det gäller begreppen ljudradio och TV-program i radio- och TV-lagens mening delar Radio- och TV-verket utredningens bedömning att enbart den omständigheten att TV- eller radiosändningen tas emot i en annan apparat än den traditionella TV- eller radiomottagaren inte bör medföra att en sändning som i övrigt uppfyller kraven för att omfattas av radio- och TV-lagen inte anses utgöra ett ljudradio- eller TV-program. Verket anser, liksom utredningen, att tillämpningsområdet för lagen bör vara dynamiskt och följa teknikutvecklingen. Detta innebär att den typ av mottagare som man använder för mottagning av sändningen inte bör ha betydelse för bedömningen av om en sändning är att anses som ett ljudradio- eller TV-program i lagens mening.

När det därefter gäller bedömningen av rekvisitet ”riktade till allmänheten” anser verket, vilket även framgår av vad verket ovan anført, att samma utgångspunkter skall gälla som vid bedömningen av om en viss sändning faller under regeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL, dvs. det avgörande är vem sändningen riktas till och vem som startar densamma. Det kan dock påpekas att YGL även gör skillnad mellan begreppen sändningar och överföringar. Med ”sändningar” avses främst sändningar av radio och TV till allmänheten medan ”överföring” används i samband med databasregeln. Idag tycks det vara så att begreppet ”sändning” innebär att något riktar sig till allmänheten medan överföring är något som görs till bestämda mottagare. En sändning innefattar vanligtvis en överföring men har en vidare betydelse än överföring, men det förekommer en glidning i begreppens betydelse. Avgörande för gränsdragningen mellan de två begreppen blir dock vem som startar överföringen. Radio- och TV-verket anser att även om man inte ändrar terminologin i lagtexten så bör en klar och koncis användning av begreppen ske i förarbetena.

Gränsdragningen mellan ljudradio- och TV-sändningar innebär, liksom utredningen påpekat, att digitaliseringen och teknikutvecklingen leder till att det blir allt svårare att avgöra vad som är att anse som ljudradiosändning och TV-sändning. Om en sändnings rättsliga status i detta avseende får betydelse anser utredningen att avgörande vikt bör tillmätas vad som är det väsentliga innehållet för den mottagande. Verket anser dock att detta skulle kunna innebära tillämpningssvårigheter då gränsdragningen mellan de olika sändningsformerna blir beroende av frågan hur ett innehåll konsumeras av mottagaren, dvs. en subjektiv bedömning. Gränsdragningen försvåras också när nya typer av sändningar kan tas emot med teknisk utrustning som inte kan klassificeras enligt de vanliga begreppen ljudradiomottagare och TV-mottagare. Den av utredningen föreslagna bedömningen får dock anses vara en godtagbar lösning, som ger möjligheten till en ändamålsenlig bedömning med hänsyn till teknikutvecklingen.

Radio- och TV-verket delar också utredningens uppfattning att webbsändningar och IP-TV sändningar är att betrakta som riktade till allmänheten och därför bör omfattas av radio- och TV-lagen. Så länge sändningarna startas av avsändaren är det olämpligt att göra skillnad mellan denna typ av sändningar och traditionella TV-sändningar över exempelvis satellit.

I samband med beskrivningen av IP-TV problematiken uttalas att sändningarna skall anses vara riktade till allmänheten om det är sändaren som bestämmer när sändningen startar och vad den skall innehålla. Vidare tillägger utredningen att detta naturligtvis gäller under förutsättning att den krets som är ansluten till nätet som abonnenter av TV-tjänsten är tillräckligt stor för att betraktas som en allmänhet. Verket vill i detta sammanhang påpeka det bör räcka med att det är möjligt för en allmänhet att ansluta sig till nätet. Det borde även övervägas om det inte tydligare borde framgå av lagtexten att även webbsändningar och IP-TV sändningar omfattas av radio- och TV-lagen.

När det gäller centralt interaktiva tilläggstjänster konstaterar utredningen att radio- och TV-lagen inte är tillämplig 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. Att dra gränsen för radio- och TV-lagens tillämpningsområde för interaktiva tjänster mellan centrala och lokala sådana kan dock innebära vissa problem. Utgångspunkten är, som utredningen tidigare påpekat, att avgörande för frågan om lagens tillämpning är om sändningen startas av sändaren eller om den sker på begäran av mottagaren. Centralt interaktiva tjänster kan däremot innehållsmässigt vara mycket lika sändningar som startas på tidpunkt som bestäms av sändaren. Självklart innehåller den centralt interaktiva tjänsten ett moment där mottagaren initierar själva mottagningen och informationen sänds via den s.k. returkanalen, alltså når informationen mottagaren en annan väg än sändningen varifrån tjänsten initierades. Trots detta kan informationen som tillhandahålls mottagaren genom den centralt interaktiva tjänsten utgöras av en sändning som faller under Radio- och TV-lagen enligt de definitioner som tidigare uppställts. Ett exempel kan vara att mottagaren går från en programtjänst till en centralt interaktiv tjänst och vidare till en programtjänst som distribueras via returkanalen.

Då en centralt interaktiv tjänst kan leda till att mottagaren får del av en sändning som är linjär till sin natur och startas på tidpunkt som sändaren bestämmer bör det inte räcka med att konstatera att det rör sig om en centralt interaktiv tjänst för att kunna anse att denna inte faller under radio- och TV-lagens tillämpningsområde utan man måste se närmare på tjänsten i sig. Verket vill därför fästa uppmärksamhet på det förhållandet att en interaktiv tjänst, som vid en första blick kan förefalla vara utanför radio- och TV-lagens tillämpningsområde, mycket väl kan innehålla delar som i sig är sändningar enligt radio- och TV-lagen.

När det därefter gäller frågan om Radio- och TV-lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfattas interaktiva tjänster anser verket dock, i likhet men utredningen, att centralt interaktiva tjänster inte bör omfattas. Avgörande i detta sammanhang är enligt verket att det är konsumenten som valt att lämna den linjära programmiljön för en miljö som bygger på direkt kommunikation mellan tittare och tjänsteleverantör. De aktuella tjänsterna kommer dock att konkurrera med liknande tjänster som erbjuds via Internet och mobiltelefonnäten. Som utredningen konstaterar kan tjänster som tillhandahålls via Internet mycket väl omfattas av radio- och TV-lagen (webbsändningar) och därför kan det vara problematiskt att utifrån tjänstens kategorisering som centralt interaktiv avgöra om radio- och TV-lagen är tillämplig.

Utredning föreslår även att det införs regler som innebär att tv-tittaren skall informeras om att radio- och TV-lagen inte längre är tillämplig på sändningen när tittaren genom att an-

vända en centralt interaktiv tjänst aktiverar en sändning på särskild begäran. Värdet av en sådan upplysning för den enskilde kan diskuteras. Verket anser därför att frågan bör utredas ytterligare och särskilt med beaktande av konsumenternas intresse och behov av en sådan reglering. Mot bakgrund av vad verket tidigare anfört angående det innehåll som kan tillhandahållas genom centralt interaktiva tjänster bör man då även överväga att införa en särskild informationsikon i det fall tjänsten leder till en sändning som startas av sändaren för att informera om att radio- och TV-lagen är tillämplig på sändningen.

Interaktiva tjänster och tillståndsfrågor

Radio- och TV-verket delar utredningens bedömning att det inte är möjligt att åstadkomma en i alla avseenden teknikneutral lagstiftning då sändningar av radio- och TV-program har olika grad av grundlagsskydd beroende på vilket distributionssätt som används. Hänsyn till etableringsfriheten och planering av frekvensanvändning kan också inverka på möjligheterna till en neutral lagstiftning avseende distributionstekniken vid regleringen av interaktiva tjänster. Marksändningarnas ianspråktagande av det begränsade frekvensutrymmet innebär att en närmare reglering för att främja ett effektivt utnyttjande av tillgängligt frekvensutrymme bör accepteras.

Beträffande tilläggstjänster i tråd- och satellitsändningar uttalar utredningen att den som bedriver sändningarna skall anmäla sig för registrering hos Radio- och TV-verket. Verket finner detta vara en lämplig lösning som ligger helt i linje med regleringen av denna typ av sändningsverksamhet.

När det sedan gäller tilläggstjänster i marksändningar av digital-TV och digital ljudradio välkomnar verket utredningens förslag att den som vill tillhandahålla tilläggstjänster i marksänd TV och radio skall ansöka om tillstånd för detta då rättsläget i dag kan betecknas som oklart. En konsekvens av detta blir då att även tillhandahållande av sökbar text-TV och elektroniska programguider blir tillståndspliktig verksamhet. Beträffande den närmare regleringen av detta område föreslår utredningen bland annat att det ska vara möjligt att erhålla tillstånd att enbart sända tilläggstjänster. Verket anser att detta ger förutsättningar för en starkare utveckling av interaktiva tjänster på den svenska digital-tv marknaden. Verket anser även att det framstår som rimligt att det införs en garanti för programföretag att få sända vissa grundläggande tilläggstjänster.

Som utredningen anger har tidigare uttalats 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 (prop 1997/98:184 s. 64). I och med den tekniska utvecklingen är det dock troligt att begreppet sökbar text-TV inte längre kommer att kunna fylla behovet av en fullgod definition på de avsedda tjänsterna. Radio- och TV-verket vill därför påpeka att tjänsten sökbar text-tv troligen kommer att ersättas av mer eller mindre avancerade informationstjänster i en inte alltför avlägsen framtid. Dessa tjänster finns redan idag och beskrivs av Sveriges Television AB som "nästa generations text-tv". Sökbar text-tv är en del av den analoga tv-världen som införts även i digital-tv sammanhang genom ett tillägg till sändningsstandarderna som tagits fram av Digital Video Broadcasting, DVB, bland annat p.g.a. allmänhetens vana vid denna tjänst. Allteftersom digitaliseringen fortskrider är det,

enligt verkets mening, troligt att denna digitaliserade sökbara text-tv kommer att ersättas av informationstjänster som bygger på lokal interaktivitet. Eftersom utredningen behandlar en anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken kan en tanke vara att förtydliga denna punkt till att ett tillstånd innebär att ett programföretag har rätt att sända informationstjänster i rimlig omfattning vid sidan av tilläggstjänster till personer med funktionshinder. Därigenom undviks en icke önskbart fastläsning vid begreppet sökbar text-tv.

Radio- och TV-verket delar även utredningens bedömning, som uttalades i delbetänkandet SOU 2003:109, vad gäller vidareändningsplikt för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster. Även om det kan hävdas att vidareändningsplikten redan i dag omfattar tilläggstjänster så råder för närvarande viss oklarhet beträffande vilka typer av tilläggstjänster som omfattas. Ett förtydligande i lagtext är därför påkallat.

Verket anser dock att förslaget i denna del kan få mycket påtagliga konsekvenser för kabel-TV operatörerna och att det därför krävs ett grundligt övervägande av dessa möjliga konsekvenser. Interaktiva tjänster kräver särskilda digital-tv mottagare för att fungera, de måste vara utrustade med ett tillämpningsprogram, API, som hanterar de interaktiva tilläggstjänsterna. I dagsläget är den svenska digital-tv marknaden fragmenterad, operatörerna använder olika API-tekniker som inte är kompatibla med varandra och framförallt inte stödjer den standard för interaktiva tjänster som SVT använder. Att i lagtext klargöra att vidareändningsplikten gäller även för tilläggstjänster skulle då tvinga kabel-TV operatörerna att erbjuda digitala mottagare som stödjer SVT:s tilläggstjänster till kabel-tv-abbonenter som önskar möjlighet att ta del av dessa tilläggstjänster.

Det hör till saken att frågan om val av API för tilläggstjänster i digital-TV är en mycket kontroversiell fråga där särskilt kabel-TV operatörerna har gjort sina val av API teknik mot mycket skiftande bakgrund. Operatörernas affärsmodeller har därvid spelat en betydande roll. Dessutom har verket även uppfattat ett visst motstånd mot det pågående arbetet att främja användningen av en för alla plattformar och operatörer gemensam och öppen standard för interaktiva tjänster. Det kan, enligt verkets mening, vara förenat med stora tekniska svårigheter och betydande kostnader för operatörerna att tillhandahålla SVT:s tilläggstjänster i sina nät. Även om vissa kostnader kan uppstå för de inblandade parterna vill verket dock understryka att det är av största vikt att även tilläggstjänster är vidareändningspliktiga för att digitaliseringens fördelar ska kunna komma alla medborgare till del.

Konkurrens och abonnentinflytande i kabel-TV nät

Radio- och TV-verket delar utredningens slutsats att det, bl.a. med hänsyn till den reglering rörande elektronisk kommunikation som finns idag, inte är möjligt eller lämpligt att lagstiftningsvägen skapa förutsättningar för konkurrens mellan olika innehållsleverantörer i kabel-TV-näten.

Vad gäller möjligheterna till abonnentinflytande i kabel-TV nät delar verket utredningens bedömning att en jämbördigare relation mellan tillhandahållare och konsument, och därmed en form av abonnentinflytande, kan uppnås utan statlig inblandning. Om lagstiftaren anser att en sådan reglering trots allt skulle behövas så anser verket att det finns ett behov

av ytterligare överväganden. Det förslag som utredningen lägger fram behöver därför utredas ytterligare och då även med beaktande av de svårigheter som, trots utredningens ställningstagande att en sådan reglering är grundlagsenlig, trots allt kan uppkomma ur ett grundlagsperspektiv. Verket anser även att det kan uppkomma svårigheter när det gäller att utöva tillsyn över tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen.

Ekonomiska konsekvenser för Radio- och TV-verket

Utredningens förslag innebär att Radio- och TV-verket får nya kvalificerade arbetsuppgifter, något som välkomnas. Verket vill dock betona att det krävs att verket tillförs tillräckliga resurser för att kunna utföra de nya uppgifterna. Radio- och TV-verket har under de senaste åren fått nya arbetsuppgifter utan att någon kompensation skett för den ökade arbetsbelastningen.

Utredningen har gjort bedömningen att Radio- och TV-verket kommer att få en något ökad arbetsbelastning genom de föreslagna reglerna beträffande tillståndsgivning för sökbar text-TV och andra tilläggstjänster. Beträffande finansieringen av tillståndsgivning för operatörsföretag och programföretag har utredningen i sitt delbetänkande SOU 2004:39 *Nytt regelverk för marksänd digital-TV*, sid. 249 f. föreslagit att verket ska kunna ta ut en handläggningsavgift i ärenden om tillståndsansökningar som ska motsvara verkets årliga kostnader för hanteringen. Verket anser att tillståndsgivningen beträffande tilläggstjänster ska finansieras på motsvarande sätt, dvs. genom ansökningsavgifter.

Utöver denna arbetsuppgift menar dock verket att utredningens förslag även i övrigt får ekonomiska konsekvenser för verket. I synnerhet gäller detta om utredningens alternativa förslag om reglering av abonnenternas inflytande över programpaketering i samtliga distributionsplattformar blir verklighet. Härtill kommer utredningens ställningstagande om att webb-TV och IP-TV ska omfattas av radio- och TV-lagen, vilket bl.a. får till konsekvens att sådan sändningsverksamhet ska anmälas för registrering hos verket liksom att utgivare ska anmälas och registreras. Ett stort informationsbehov kommer att finnas kring dessa frågor. En viss tillsyn beträffande sådana sändningar kommer också att bli nödvändig. Ett antal gränsdragningsfrågor har berörts i betänkandet. Att göra de konkreta bedömningarna i de enskilda fallen kan förväntas bli komplicerat och tidskrävande. Slutligen kan nämnas att utredningens förslag om att även tilläggstjänster ska omfattas av vidaresändningsplikten kan innebära att kabeloperatörer kommer att ansöka om dispens från skyldigheten. Sammantaget bedömer verket alltså att utredningens förslag har ekonomiska konsekvenser utöver de arbetsuppgifter som direkt hänger samman med tillståndsgivningen. Behovet kan sammantaget uppskattas till en heltidstjänst.

Kommentarer till författningsförslaget

Utredningen har i detta betänkande inte lagt fram något förslag till ändring av 8 kap. 1 § radio- och TV-lagen. I betänkandet behandlas dock frågan om vidaresändningsplikt för vissa tilläggstjänster.

För att klargöra vad som omfattas i vidareändningsplikten anser verket att det skulle vara lämpligt med ett förtydligande av 8 kap. 1 § radio- och TV-lagen. En möjlig lydelse skulle då vara att sändningsplikten även skall omfatta samtliga de tjänster som sänds inom ramen för sändningstillståndet, under förutsättning att de har ett samband med programtjänsten.

Björn Rosén
generaldirektör

Linus Fredriksson
föredragande

I ärendets slutliga handläggning har även Martin Brinnen och Kerstin Morast deltagit.