



## Kommittédirektiv

### Distribution av radio- och tv-program i ett nytt medielandskap

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2024

#### Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga distributionen av radio- och tv-program i marknätet och över internet samt vid behov lämna förslag för en väl fungerande distribution över internet. Syftet är att skapa bättre möjligheter för medieföretag att upprätthålla redaktionell kontroll och distribuera program säkert. Ett särskilt fokus ska läggas på distributionen av och tillgängligheten till public service-företagens program. Hög tillgänglighet och upptäckbarhet är en förutsättning för public service-företagens verksamhet och ska kunna upprätthållas även när allmänheten i allt större utsträckning tar emot radio- och tv-program över internet.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva hur distribution av radio- och tv-program sker över internet och i marknät,
- vid behov lämna förslag på åtgärder med syfte att öka förutsättningarna för radio- och tv-företagen, särskilt public service-företagen, att upprätthålla redaktionell kontroll, kvalitet, hög säkerhet, robusthet och tillgänglighet oberoende av distributionsform, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2025.

## **Uppdraget att kartlägga och beskriva distributionen av radio och tv**

Tillgängligheten till fria och oberoende medier i hela landet är en viktig förutsättning för vårt demokratiska system och är beroende av väl-fungerande system för distribution. De senaste årens teknikutveckling och ändrade efterfrågan från konsumenterna har påverkat hur radio- och tv-program distribueras. Utvecklingen har inneburit ett mer diversifierat och komplext distributionslandskap där internet blir allt viktigare för att nå publiken. Utvecklingen går fort och innebär nya möjligheter men också utmaningar. För att ge förutsättningar för välgrundade mediepolitiska ställningstaganden som är anpassade till utvecklingen, ska utredaren i ett första steg kartlägga och beskriva radio- och tv-distributionen. Uppdraget innefattar såväl linjär utsändning som program som sänds på begäran, dvs. olika typer av playtjänster.

## **Kartläggning av public service-företagens sändningar i marknätet**

Radio- och tv-sändningar i marknätet fyller en viktig funktion genom möjligheten att kunna ta emot program utan krav på abonnemang eller annan form av betalning. Sändningarna i marknätet har också en särställning i radio- och tv-lagen (2010:696) genom krav på tillstånd som kan förenas med villkor om teknik, tillgänglighet till sändningarna och sändningarnas innehåll. För public service är sändningar i marknätet centrala. 2023 års parlamentariska public service-kommitté har i betänkandet Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider (SOU 2024:34) bedömt att public service-företagens sändningar via marknätet även under kommande tillståndsperiod bör kunna tas emot av 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. Sändningarna via marknätet kommer fortsatt vara avgörande för att kunna upprätthålla en hög tillgänglighet till public service-företagens sändningar även under svåra förhållanden som kriser och vid höjd beredskap. Utöver public service har ett antal företag tillstånd att sända tv i marknätet. Flera programföretag har också tillstånd att sända analog respektive digital kommersiell radio i marknätet, nationellt och regionalt.

Marknätet fungerar olika för tv och radio. För tv är marknätet utformat för att ge så god mottagning som möjligt för stationära mottagare. Det digitala marknätet för tv byggdes upp när det var stor efterfrågan på tillstånd i marknätet. I takt med att antalet abonnenter hos det företag som säljer betal-tv-abonnemang har minskat kan det antas att intresset från kommersiella programföretag att sända i marknätet kommer minska. Det företag som säljer betal-tv-abonnemang i marknätet har den 14 augusti 2024 meddelat att

företaget inte kommer att distribuera betalkanaler i marknätet efter den 31 december 2024. Nuvarande tillstånd i marknätet för tv löper ut i december 2025.

Radio har till skillnad från tv i stor utsträckning tagits emot med mobila mottagare till exempel i bilar. För radio är marknätet därför utformat för mobil mottagning. Trots en framväxande och allt viktigare marknad för beställradio, s.k. poddradio, är sändningar av radio i marknätet fortfarande mycket viktigt för Sveriges Radio AB och flera kommersiella radiokanaler. I Sverige används i första hand FM-nätet men det finns också ett koordinerat frekvensutrymme för digitala ljudradiosändningar i marknätet och tillstånd har lämnats till både Sveriges Radio AB och kommersiella radioföretag. I EU:s direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation finns harmoniserande krav med innebörden att bilradiomottagare i nya fordon åtminstone ska kunna ta emot ljudradio via digital markbunden sändning.

Om utvecklingen innebär att färre programbolag väljer att sända i marknäten, kan det medföra att förutsättningarna för de kvarvarande programbolagen ändras över tid. Det gäller i synnerhet för public service-företagen eftersom marknätet fortsatt kommer vara en viktig distributionsplattform för dem. Det kan exempelvis innebära att de kvarvarande företagen får bära en större kostnad för marknätets drift.

Utredaren ska därför

- beskriva förutsättningarna för distribution av radio respektive tv i marknätet under de kommande åren i fråga om finansiering och kostnader, teknik och reglering med särskilt fokus på public service, och
- beskriva betydelsen av marknätet för tv respektive radio vid höjd beredskap eller andra extrema samhällspåfrestningar.

#### **Kartläggning av distribution av radio- och tv-program över internet**

Kapaciteten i både mobila och fasta distributionsnät för internet har ökat mycket snabbt under de senaste åren. Radio- och tv-program kan därför numera utan kapacitetsproblem distribueras över internet. För konsumenten innebär utvecklingen att samma mottagningsutrustning kan användas för olika typer av medietjänster, både linjära sändningar av radio- och tv-program och tjänster som tillhandahålls på begäran (playtjänster). Att ta

emot program som distribueras över internet är i det avseendet mer flexibelt och upplevs som enklare av många i jämförelse med de traditionella distributionsplattformarna, vilka kräver specifik mottagningsutrustning och i huvudsak avser linjära utsändningar av radio och tv.

Distribution över internet innebär samtidigt nya utmaningar för medie-företagen. I jämförelse med tidigare plattformar utformade specifikt för radio- och tv-distribution, innebär distribution över internet längre och mer komplexa kedjor av aktörer. Detta kan öka sårbarheten genom att beroende- och ansvarsförhållanden mellan de olika aktörerna i kedjan och medie-företagen blir mer komplicerade. För public service-företagen innebär utvecklingen särskilda utmaningar med hänsyn till deras uppdrag och särskilda finansiering, som ställer mycket höga krav på kvalitet och tillgänglighet. Samtidigt kan internettekniken också bidra till högre säkerhet och robusthet genom att beroendet av enskilda aktörer minskar.

I målen för Sveriges politik för informationssamhället (prop. 2014/15:1 utg.omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2014/15:86) ingår att elektroniska kommunikationer ska vara effektiva, säkra och robusta samt tillgodose användarnas behov. Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr 22 avsnitt 4.3.1) att det finns stor tillgång till bredbandsinfrastruktur i Sverige och att Post- och telestyrelsen (PTS) beräknar att 98 procent av hushållen kommer ha tillgång till uppkoppling om 1 Gbit/s inom ett par år. Samtidigt ser myndigheten en stor utmaning i att säkerställa att de sista två procenten får tillgång till sådan uppkoppling. Återstående hushåll och verksamhetsställen har nästan uteslutande tillgång till funktionellt tillträde till internet (10 Mbit/s).

Det säkerhetspolitiska läget sätter ökat fokus på informations- och cybersäkerhet. PTS har i uppdrag att arbeta för att stärka förmågan inom sektorn och arbetar sedan flera år aktivt för att öka säkerhet och robusthet för elektroniska kommunikationer. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i uppdrag att stödja medieföretagens beredskapsplanering. Enligt public service-företagens sändningstillstånd 2020–2025 ska säkerheten över internet särskilt uppmärksammas. En samlad bild för att klargöra och beskriva säkerheten och robustheten för distribution av radio- och tv-program saknas dock.

Utredaren ska därför

- kartlägga och beskriva hur distributionen över internet av radio- och tv-program, både i linjära utsändningar och på begäran, är organiserad i fråga om täckning, infrastruktur och aktörer,
- kartlägga om tillgång och kvalitet för funktionellt tillträde till internet är tillräckligt för distribution av radio- och tv-program över internet, och
- beskriva hur säkerhets- och beredskapskrav är formulerade för infrastruktur som används för att distribuera radio- och tv-program och för operatörer som erbjuder sådana tjänster liksom hur myndighetstillsynen över dessa aktörer är utformad.

### **Uppdraget att föreslå åtgärder för kvalitet, tillgänglighet och säkerhet för radio- och tv-program över internet**

Mediepolitikens mål är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet (prop. 2014/15:1 utg.omr. 17, bet. 2014/15:KrU6, rskr. 2014/15:96). I ett delvis nytt medielandskap behöver mediepolitiken utvecklas för att stödja en livskraftig kommersiell medie-sektor och en väl fungerande public service. Det kan till exempel finnas behov av åtgärder som kan bidra till en säker och tillgänglig distribution av radio- och tv-program över internet.

För public service fungerar idag en kombination av särskilda tillståndskrav, framför allt kravet på 99,8 procent täckning i marknätssändningar, och den så kallade vidareändningsplikten i radio- och tv-lagen, som en garant för hela befolkningens tillgång till programmen. I ett nytt medielandskap där distribution över internet blir viktigare kan nya mediepolitiska verktyg behövas för att uppnå motsvarande tillgänglighet.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

### **Medieföretags redaktionella kontroll över innehållet genom hela distributionskedjan**

Till skillnad från användargenererade tjänster, som till exempel sociala medier, är traditionella medieföretag uppbyggda kring en redaktion och en utpekad ansvarig utgivare. Yttrandefrihetsgrundlagen vilar bl.a. på principen om ensamansvar vilket innebär ett långtgående ansvar för den ansvarige utgivaren. Den som sänder program avgör vidare självständigt vad som ska förekomma i programmen. Det alltmer diversifierade och komplexa medie-

och distributionslandskapet kan innebära en osäkerhet för medieföretagen om vilka aktörer som deltar i distributionskedjan och under vilka regler och villkor dessa aktörer verkar. Därmed kan det bli svårare att upprätthålla den redaktionella kontrollen fullt ut.

Utredaren ska därför

- analysera hur redaktionell kontroll kan säkerställas vid distribution över internet och vid behov lämna förslag på åtgärder för att öka möjligheten för medieföretagen att upprätthålla sådan kontroll, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Säkerhet och robusthet i distributionen av radio- och tv-program över internet**

Att det finns säkra, robusta och uthålliga former för distribution av medier är en förutsättning för oberoende medieföretag, både privata och public service. Avbrott i distributionen av medier innebär inte bara ett bortfall av information och eventuella viktiga meddelanden, som till exempel viktigt meddelande till allmänheten, utan också av en trygghetsskapande och enande funktion i samhället inte minst om samhället utsätts för påfrestningar eller vid höjd beredskap. MSB har i *Mediebranschen 2016 – hot, risker och sårbarheter* gjort bedömningen att ett bortfall av distributionen av medier i sig kan innebära att en kris uppstår eller förvärras.

I public service-företagens uppdrag ingår att säkerställa en hög säkerhet för produktion och distribution. Höga krav ska ställas på de leverantörer som anlitas. I de beredskapsplaner som ska tas fram varje år ska säkerheten i distributionen över internet särskilt uppmärksammas.

I Förvarsberedningens promemoria *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34)* uppmärksammas betydelsen av fria och oberoende medier och den särställning som public service-företagen har för det psykologiska försvaret. Rapporten understryker att det är av största vikt att säkerställa att infrastrukturen för företagens sändningar, inklusive den som krävs för att möjliggöra åtkomst till internet, även i framtiden är robust, uthållig och redundant. I sammanhanget nämns att frågan om prioritering av totalförsvarsviktig trafik, till exempel public service-företagens internetbaserade tjänster, bör analyseras vidare.

Det kan finnas skäl att införa ytterligare säkerhetshöjande åtgärder specifikt utifrån de behov som samhället har av att säkra distribution av radio- och tv-program över internet.

Utredaren ska därför

- analysera möjliga åtgärder för att säkra robust, uthållig och redundant distribution av radio- och tv-tjänster över internet och vid behov lämna förslag på sådana åtgärder,
- analysera möjligheterna till prioritering av datatrafik för distribution av radio- och tv-tjänster vid extraordinära händelser, och vid behov lämna förslag till sådan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### **Distribution över internet av public service-innehåll till hela befolkningen i hela landet**

Kravet på public service att nå hela befolkningen i hela landet i marknäten uppnås genom avtal mellan operatören Teracom och public service-företagen. I bolagsordningen för Teracom klargörs att företaget ska säkerställa att det finns en grundläggande infrastruktur för utsändning i landet. I sändningstillstånden för både Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB ingår att sända så att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen kan ta emot sändningarna i marknätet.

Utöver möjligheten att säkerställa en hög befolkningstäckning har traditionella rundradiosändningar i marknäten också fördelen att samma innehåll når alla samtidigt och med samma kvalitet, vilket är viktigt särskilt för public service. Fördelarna med rundradiosändningar kan vara ännu viktigare vid höjd beredskap eller andra stora påfrestningar på samhället. Eftersom det finns anledning att tro att marknätets relevans kommer minska för många konsumenter, uppstår frågan om det finns behov av en teknik med motsvarande egenskaper över internet.

Frekvensutredningen föreslog i betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92) att det ska vara möjligt att ställa villkor om förmedling av public service-innehåll i tillstånd att använda radiosändare vilket skulle kunna bidra till ökad tillgänglighet för public service i hela landet. Innebörden av ett sådant villkor skulle till exempel kunna vara att en leverantör av ett

elektroniskt kommunikationsnät med mobil anslutningspunkt ska se till att slutanvändaren kan ta emot public service-innehåll med viss kvalitet.

Utredaren ska därför

- analysera möjligheten och behovet av sändningar över internet med en teknik med motsvarande egenskaper som rundradiosändningar,
- analysera möjliga åtgärder som bidrar till att distribution över internet av radio- och tv-program från public service når hela befolkningen och vid behov lämna förslag på sådana åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Tillgänglighet och upptäckbarhet av innehåll av särskilt samhällsintresse**

I många länder inom Europa har de senaste årens förändrade distribution av medier och den ökade globaliseringen resulterat i nya regler om upptäckbarhet eller framhävande av innehåll av särskilt allmänt intresse. EU:s direktiv om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet), som innehåller bestämmelser som avser att samordna viss reglering av tv-sändningar och beställ-tv, ger medlemsstaterna möjlighet att vidta åtgärder för att säkerställa att audiovisuella medietjänster av allmänintresse framhävs på lämpligt sätt. I den europeiska mediefrihetsförordningen klargörs att kommissionen, med bistånd av den nya europeiska medienämnden, ska ta fram riktlinjer för tillämpningen av AV-direktivet och då särskilt för lämpligheten av framhävanderegler. Genom förordningen införs också krav på tjänster och mottagarutrustning att där sådan möjlighet finns, användaren själv enkelt ska kunna påverka vilka tjänster som framhävs.

Bakgrunden till regleringen är en uppfattning om att god tillgänglighet till innehåll av stort allmänintresse inte bara avgörs av att innehållet är möjligt att nå. I ett globaliserat medielandskap med närmast oändlig tillgång till innehåll, beror tillgängligheten också på vilken möjlighet som finns att faktiskt upptäcka just detta innehåll. Olika aktörer i distributionskedjan kan ha olika kopplingar till innehållstjänster och därför vilja synliggöra ett visst innehåll. Det kan därför vara betydligt svårare för den enskilde att förstå hur man får tillgång till det som inte särskilt framhävts av till exempel operatörer.

Mediemyndigheten (tidigare Myndigheten för press, radio och tv) fick i juni 2022 regeringens uppdrag att kartlägga nationella regler inom EES om framhävande av innehåll av allmänintresse och att bedöma om sådana regler



skulle vara lämpliga i Sverige och i så fall i vilken form och för vilka aktörer. Uppdraget redovisades i rapporten Redovisning av uppdrag om vidareändningsplikt och framhävande av innehåll av allmänt intresse (Ku2023/00810). Myndighetens kartläggning visar att flera europeiska länder har infört eller håller på att införa en reglering om upptäckbarhet eller framhävande. Rapporten har remitterats. Myndighetens rapport pekar på behovet av en fördjupad analys i relation till flera av de frågor som ingår i detta uppdrag.

Utredaren ska därför

- analysera vad som kan anses som innehåll av allmänintresse,
- vid behov lämna förslag på åtgärder för att öka upptäckbarheten av sådant innehåll vid distribution över internet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska särskilt analysera och bedöma förslagets konsekvenser för den oberoende mediesektorn som helhet och för public service-företagen.

Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur de ska finansieras. För de förslag som lämnas ska kostnader och administrativ börda för de myndigheter som berörs stå i rimlig proportion till åtgärdernas nytta.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska under arbetet inhämta synpunkter från Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Teracom AB, Tidningsutgivarna (TU) och Utgivarna. Vidare ska utredningen ha en dialog med Mediemyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket. Utredningen ska även inhämta synpunkter från andra berörda aktörer i mediebranschen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2025.

(Kulturdepartementet)