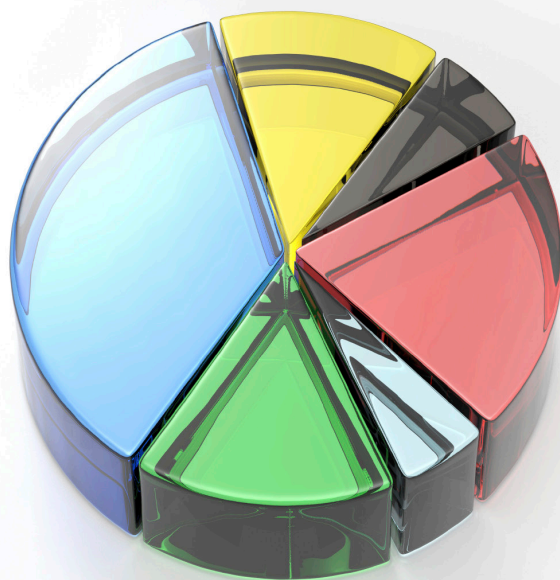


Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst

*Redovisning av uppdragen att kartlägga hur public service-
bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden och att se
över systemet med förhandsprövning av nya tjänster.*



Sammanfattning

Uppdragen

I den här rapporten redovisas två regeringsuppdrag. Det första är att analysera hur verksamheterna som bedrivs av public service-bolagen Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Sveriges Radio AB påverkar mediemarknaden samt att följa och analysera utvecklingen av kompletterande tjänster. Redovisningen ska kunna utgöra ett delunderlag för den översyn som enligt riksdagens beslut ska göras efter halva tillståndperioden, det vill säga 2016 (Ku2013/2522/MFI). Det andra uppdraget är att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster hos public service-bolagen och bland annat undersöka om det finns behov av att skärpa kravet på anmälan av nya tjänster, med tanke på att ingen ny tjänst ännu har anmälts (Ku2014/1030/MFI).

Det som behandlas i den här rapporten utgör därför ett delunderlag för att resonera kring frågan om vilken roll public service-bolagen har och ska ha i det föränderliga medielandskapet, exempelvis genom synen på vad som ska anses utgöra kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet, vilken påverkan public service-bolagen ska få ha och hur förhandsprövningen ska gå till.

Vår sammantagna bedömning

Vårt uppdrag har varit att identifiera och beskriva hur public service-bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden. Att en sådan påverkan överhuvudtaget finns ligger i sakens natur men det bör också, enligt myndighetens mening, konstateras att den största påverkan på mediemarknaden ligger i den pågående digitaliseringen och globaliseringen i sig. Med det sagt är myndighetens samlade bild av public service-bolagens verksamheter att de i grunden har en positiv påverkan på mediemarknaden genom att de erbjuder ett såväl brett som smalt utbud till de svenska mediekonsumenterna, på både traditionella och nya plattformar. De har dock även en negativ påverkan på delar av den omgivande mediemarknaden, främst i form av att deras verksamheter konkurrerar om konsumenterna med de aktörer som bedriver kommersiella medieverksamheter. Sådana effekter får samtidigt anses vara förväntade och en del i ett avgiftsfinansierat public service-system.

Public service-bolagens verksamheter har alltså enligt myndighetens mening en såväl positiv som negativ påverkan på mediemarknaden. Trots den negativa påverkan är det myndighetens sammantagna bedömning, mot bakgrund av det material som vi har tagit del av och analyserat, att public service-bolagen, utifrån sina givna uppdrag, inte kan anses agera på ett sätt som uppenbart hindrar konkurrerande aktörer från att etablera, driva och utveckla sina medieverksamheter.

Public service-bolagens marknadspåverkan

Vi har i arbetet med att följa utvecklingen av kompletterande tjänster kunnat konstatera att public service-bolagen i ökad utsträckning satsar på verksamheter som ligger utanför att producera och linjärt sända program. Public service-bolagen utvecklar kontinuerligt verksamheterna bland annat genom att tillgängliggöra material med både ljud, bild och text på webben och i sociala medier. Bolagen följer i hög grad, och i vissa fall ligger de i täten för, den tekniska utvecklingen på mediemarknaden.

Vi har i rapporten närmare undersökt vissa områden där berörda aktörer särskilt har påtalat att det finns en påverkan. Dessa områden är public service-bolagens roll i ett föränderligt medielandskap, bolagens nyhetsverksamheter på internet, deras särskilda förutsättningar i linjär distribution i marknät, UR:s publicering av utbildningsprogram på internet, bolagens programutbud, samt slutligen public service-bolagens roller som köpare, beställare, rättighetshavare och sponsringmottagare.

Public service-bolagen får generellt sett anses ha en påverkan på mediemarknaden genom att bolagen har ett brett uppdrag att tillhandahålla innehåll även på de nya plattformarna. Denna påverkan får därför också anses vara förväntad.

När det gäller public service-bolagens nyhetsverksamheter på webben ger den begränsade forskningen och tillgängliga utredningar på området ingen entydig bild av hur public service-bolagen påverkar den marknaden. Att det är just public service-bolagens verksamheter som har orsakat att andra medieverksamheter, exempelvis tidningsföretag, på senare tid har upphört har vi dock inte funnit belägg för. Ur demokratisynpunkt är det viktigt att det på internet finns fri tillgång till exempelvis nyheter, men samtidigt måste det finns en livskraftig kommersiell nyhetsförmedling. En särskild utredare har fått i uppdrag att analysera behovet av nya mediepolitiska insatser på det området.

Public service-bolagen har en särställning genom sina särskilda förutsättningar i linjär distribution av dels analog radio, där SR ensamt har nationell täckning, dels marksänd tv, där SVT och UR får sända med utsändningsteknik som fler hushåll har tillgång till och bolagen förfogar dessutom över ett stort sändningsutrymme. Dessa förhållanden kan motiveras av bolagens särskilda uppdrag.

Ett annat område som har framhållits är UR:s digitala och kostnadsfria utbildningsprogram och pedagogiska komplement kopplade till dessa. Vi bedömer att läromedelsbranschens tillbakagång till största delen beror på digitaliseringen i stort snarare än på UR:s agerande och tillhandahållanden.

Vi har inte kunnat finna belägg för påståenden om att SVT:s och SR:s programinnehåll blivit mer likt de kommersiella aktörernas och att bolagen därmed ökat sin påverkan.

SVT förvärvar i konkurrens med andra aktörer visnings- och sändningsrättigheter för exempelvis sport. Konkurrensen kan anses positiv för rättighetsinnehavarna men negativ för övriga programbolag. Det får anses ligga inom bolagets uppdrag att förvärva sådana rättigheter. SVT och SR är en betydande beställare av radio- och tv-produktioner, vilket till stor del är positivt. Med en stark position som beställare är det dock viktigt att rollen som beställare utövas rättvist och affärsmässigt.

En annan fråga som har framförts är i vilken omfattning SVT ska klarera visnings- och sändningsrättigheter vid bland annat vidaresändning. Det ligger dock inte inom vårt uppdrag att ta ställning i denna fråga, utan frågor om vem som slutligen ska bära kostnaden för upphovsrättsliga förfoganden eller ersättningsnivåer bör lösas av behöriga parter inom ramen för upphovsrättslagen.

SVT:s möjlighet att använda sponsring får anses ha en begränsad påverkan på marknaden för sponsring av tv-program.

Översyn av systemet med förhandsprövning av nya tjänster

Vi tar inom ramen för översynen inte ställning till om vissa tjänster borde ha varit föremål för en anmälan för godkännande av regeringen. Vi kan dock konstatera att det finns skilda uppfattningar om tolkningen av vad som kan anses utgöra en tjänst av större betydelse och vad som därmed borde ha anmälts. Med hänsyn till detta och att EU-kommissionen uttryckt att den fått indikationer på att Sverige i dagsläget eventuellt inte uppfyller sina skyldigheter på området, kan det enligt vår mening övervägas hur systemet med förhandsprövning kan göras mer effektivt. Vi lämnar därför förslag på att intressenter ska ges en formaliserad möjlighet att begära en prövning av om en tjänst borde vara föremål för förhandsprövning. Granskningsnämnden för radio och tv ska ges ett förtydligt uppdrag att, med utgångspunkt i en begäran från en intressent och utifrån public service-bolagens egna årliga redovisningar av hur uppdragen uppfyllts, pröva om en tjänst är anmälningspliktig. Public service-bolagen ska dock, med beaktande av bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen till skydd för yttrandefriheten, självständigt avgöra om en anmälan ska göras även för det fall granskningsnämnden funnit att en viss tjänst är anmälningspliktig.

Summary

The assignments

This report gives an account for two government assignments. The first is to analyse how the operations run by the public service broadcasters Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB and Sveriges Radio AB affect the media market, as well as monitoring and analysing the development of supplementary services. The report is to form a partial basis for the supervision that, in accordance with the decision of the Riksdag, shall be performed at the midway point of the licence period, i.e. 2016 (Ku2013/2522/MFI). The other assignment is to examine the system of the so called public value test of new services from the public service broadcasters and, e.g. to investigate whether there is a need to tighten the requirement for reporting new services, bearing in mind that no new services have as yet been reported (Ku2014/1030/MFI).

That which is examined in this report thereby forms a partial basis for discussing the matter of the role that public service broadcasters have, and should have in the transient media spectrum, e.g. though the view of what should be considered core activities and supplementary activities, what influence the public service broadcasters should be allowed to have and how the public value test system should be conducted.

Our overall assessment

Our assignment has been to identify and describe how the public service broadcasters' operations affect the media market. The fact that such an influence exists at all is natural, but it should also, in the opinion of the Authority, be noted that the greatest influence over the media market consists of the ongoing digitalisation and globalisation. Having said that, the Authority's overall conception of the activities of the public service broadcasters is that they have a fundamental positive influence on the media market in that they offer a broad as well as a niche output to Swedish media consumers, both on traditional and new platforms. However, they also have a negative influence on parts of the surrounding media market, primarily as their operations compete for consumers with the actors that conduct commercial media operations. Granted, these effects must be seen as expected and a part of a licence-financed public service system.

The activities of the public service broadcasters have therefore, in the Authority's opinion, both a positive and a negative influence on the media market. Despite the negative influence, it is the overall assessment of the Authority, based on the material that we have studied and analysed, that the public service broadcasters, based on their own commissions, cannot be seen to act in a manner that obviously prevents competing actors from establishing, operating and developing their media activities.

The market influence of the public service broadcasters

In the process of following the development of supplementary services, we have been able to establish that the public service broadcasters, to an increasing extent, put efforts into activities that fall outside of producing and broadcasting linear programmes. The public service broadcasters continuously develop their operations, for example by mak-

ing audio, visual and text material accessible online and on social media. The broadcasters are following, and sometimes leading, technical developments in the media market.

In the report we have examined certain areas where the actors concerned have specifically indicated that there is an influence. These areas are the role of public service broadcasters in a variable media landscape, the broadcasters' online news activities, their special conditions in linear distribution in terrestrial networks, UR's online broadcasting of educational programming, the broadcasters' programme selection and finally, the public service broadcasters' roles as purchasers, commissioning parties, rights holders and recipients of sponsoring.

The public service broadcasters must generally be considered as having an influence on the media market given the fact that the broadcasters have a broad commission to provide content on the new platforms as well. This influence must therefore also be deemed to be expected.

With regards to the public service broadcasters' online news operations, the limited research and accessible investigations in this area provide no unequivocal picture of how the public service broadcasters influence the market. However, we have found no evidence to suggest that the public service broadcasters' activities have caused other media operations, e.g. newsprint media, to cease operating in recent times. From a democratic point of view it is important that the Internet allows free access to news, for example, but at the same time there must be robust commercial news distribution. A special investigator has been commissioned to analyse the need for new media policy initiatives in this area.

The public service broadcasters hold an exceptional position through their special prerequisites in the linear distribution of analogue radio, where SR alone has national coverage, as well as through terrestrial television, where SVT and UR are permitted to broadcast with technology to which an increasing number of households have access. The broadcasters also have a large broadcasting space at their disposal. The broadcasters' special commissions justify these circumstances.

Another area that has been highlighted is UR's digital and free-of-charge educational programmes, and educational extras connected to these. It is our assessment that the decline of the educational business sector is largely due to digitalisation as a whole, rather than UR's actions and its dissemination of information.

We have been unable to find evidence for the allegations that SVT and SR's programme content has become increasingly similar to those of commercial actors and that broadcasters thus have increased their influence.

SVT acquires broadcasting rights for e.g. sports event in competition with other actors. The competition can be seen as positive for the licence holders but negative for other broadcasting broadcasters. It must be seen to be within the commission of the company to acquire those rights. SVT and SR are significant commissioning parties of radio and TV productions, which is largely positive. However, with a strong position as a commissioning party, it is important that the commissioning role is exercised in a fair and business-like manner.

Another question that has been raised is the extent to which SVT shall purchase the broadcasting rights for e.g. retransmissions. However, it is not within our remit to take a position on this issue; questions about who ultimately should bear the cost of copyright dispositions or reimbursement levels should instead be resolved by competent parties within the framework of the Act on Copyright.

The opportunity that SVT has to use sponsors must be seen to have a limited influence on the market for sponsoring TV programmes.

Review of the system of public value test

Within the framework of supervision we do not have an opinion as to whether certain services should have been submitted to the government for approval. However, we can note that there are differences in opinion regarding the interpretation of what can be considered a service of greater significance and what should therefore have been submitted for approval. Taking this into account, and the fact that the European Commission has expressed indications that Sweden may not currently be fulfilling its responsibilities in this area, it is our opinion that an investigation of how the public value test could be made more efficient could be considered. We therefore submit a proposal for stakeholders to be given a formalised opportunity to request an examination of whether a service should be subject to a public value test. The Swedish Broadcasting Commission shall be given a more clarified assignment, based on a request from an interested party and on the public service broadcasters' own annual reports of how the commissions have been fulfilled, to examine whether a service must be submitted for approval. However, the public service broadcasters shall, taking into consideration the regulations of the Fundamental Law on Freedom of Expression, determine independently whether a submittal for approval should also be made, should the Swedish Broadcasting Commission have found that a certain service must be submitted for approval.

Innehållsförteckning

Uppdraget att analysera hur verksamheterna i public service-bolagen påverkar mediemarknaden.....	15
1 Uppdraget och dess genomförande	15
1.1 Samlad bedömning.....	15
1.2 Uppdraget.....	16
1.3 Avgränsningar.....	17
1.4 Hur arbetet har bedrivits.....	19
1.5 Rapportens struktur.....	20
1.6 Vad är en påverkan på mediemarknaden?.....	20
1.7 Att följa och analysera utvecklingen av kompletterande tjänster	21
2 Ett medielandskap i förändring.....	22
2.1 Inledning.....	22
2.2 Branschstrukturen.....	23
2.2.1 De största medieföretagen	23
2.2.2 Den svenska mediekartan.....	24
2.3 Mediekonsumtionen	25
2.3.1 Konsumtionen av rörlig bild.....	27
2.3.2 Konsumtionen av radio.....	29
2.3.3 Konsumtionen av dagspress.....	30
2.4 Annonsmarknaden.....	31
2.4.1 Dagspressens ekonomi.....	32
2.5 Betal-tv-marknaden.....	33
2.6 Hushållens kostnader för mediekonsumtion.....	33
3 Vad är public service?	35
3.1 Inledning.....	35
3.1.1 Historik.....	35
3.2 Public service-bolagens betydelse för samhället	36
3.2.1 Mediernas roll – en demokratifråga.....	36
3.2.2 I allmänhetens tjänst – ett särskilt ansvar	36
3.2.3 Några medieforskarens perspektiv.....	36
3.3 Ägande och finansiering.....	38
3.4 Det särskilda regelverket för public service	38
3.4.1 Sändningstillstånd, anslagsvillkor och särskilda beslut	38
3.4.2 Villkor om ekonomiska förutsättningar.....	39

3.4.3	Villkor om organisationen.....	41
3.4.4	Villkor om verksamheten.....	41
3.4.5	Villkor om sändningarnas innehåll.....	41
3.4.6	Hur sändningsrätten ska utövas.....	43
4	De kompletterande verksamheterna.....	45
4.1	Inledning.....	45
4.2	Vad hör till kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet?.....	45
4.3	Hur har vi följt utvecklingen?.....	47
4.4	Sveriges Television.....	47
4.4.1	Webbplatsen svt.se.....	47
4.4.2	Play-utbud.....	49
4.4.3	Det mobila utbudet, applikationer och sociala medier.....	49
4.4.4	Nyhetsverksamhet på internet.....	50
4.4.5	Tillgänglighetstjänster.....	51
4.5	Sveriges Radio.....	51
4.5.1	Webbplatsen sverigesradio.se.....	51
4.5.2	Det mobila utbudet och applikationer.....	53
4.5.3	Publikkontakt och sociala medier.....	54
4.5.4	Nyhetsverksamheten.....	54
4.5.5	Tillgänglighetstjänster.....	55
4.6	Sveriges Utbildningsradio.....	55
4.6.1	Webbplatserna ur.se och kunskapskanalen.se.....	56
4.6.2	UR Play.....	56
4.6.3	Det mobila utbudet, applikationer och sociala medier.....	56
4.6.4	Distribution av program.....	57
4.6.5	Förlagsverksamhet.....	57
4.6.6	Tillgänglighetstjänster.....	58
4.7	Motsvarande verksamhetsutveckling hos andra mediebolag.....	58
4.7.1	En jämförelse med andra aktörers verksamhetsutveckling.....	58
4.7.2	Aktörers uppfattning om vad som föranlett verksamhetsutvecklingen.....	61
4.8	Analys av public service-bolagens verksamhetsutveckling.....	63
4.8.1	Utvecklingen under åren 1995–2015.....	63
4.8.2	Slutsatser.....	66
5	Public service-bolagens påverkan – en ny roll i ett föränderligt medielandskap.....	67
5.1	Inledning.....	67
5.2	Public service-bolagens påverkan genom sin roll i ett digitaliserat medielandskap.....	67

5.2.1	Påstådd påverkan och konsekvenser.....	68
5.2.2	Aktörers synpunkter.....	68
5.2.3	Public service-bolagens synpunkter.....	72
5.2.4	Skälen för vår bedömning.....	74
5.3	Public service-bolagens påverkan genom sina nyhetsverksamheter på internet....	76
5.3.1	Påstådd påverkan och konsekvenser.....	76
5.3.2	Aktörers synpunkter.....	76
5.3.3	Public service-bolagens synpunkter.....	78
5.3.4	Skälen för vår bedömning.....	80
5.4	Public service-bolagens påverkan genom sina särskilda förutsättningar i linjär distribution i marknät.....	85
5.4.1	Påstådd påverkan och konsekvenser.....	85
5.4.2	Aktörers synpunkter.....	85
5.4.3	Public service-bolagens synpunkter.....	86
5.4.4	Skälen för vår bedömning.....	87
5.5	UR:s påverkan genom sin publicering av utbildningsprogram på internet.....	92
5.5.1	Inledning.....	92
5.5.2	Påstådd påverkan och konsekvenser.....	92
5.5.3	UR:s synpunkter.....	93
5.5.4	Skälen för vår bedömning.....	93
6	Public service-bolagens påverkan genom programutbud.....	96
6.1	Public service-bolagens programutbud.....	96
6.1.1	Påstådd påverkan och konsekvenser.....	96
6.1.2	Aktörers synpunkter.....	96
6.1.3	Public service-bolagens synpunkter.....	98
6.1.4	Skälen för vår bedömning.....	99
7	Public service-bolagens påverkan genom sina roller som köpare, beställare, rättighetshavare och sponsringsmottagare.....	108
7.1	SVT:s påverkan genom inköp av visnings- och sändningsrättigheter.....	108
7.1.1	Påstådd påverkan och konsekvenser.....	108
7.1.2	Aktörers synpunkter.....	108
7.1.3	SVT:s synpunkter.....	109
7.1.4	Skälen för vår bedömning.....	110
7.2	Public service-bolagens påverkan som beställare av radio- och tv-produktioner.....	112
7.2.1	Påstådd påverkan och konsekvenser.....	112
7.2.2	Aktörers synpunkter.....	112

7.2.3	Public service-bolagens synpunkter.....	113
7.2.4	Skälen för vår bedömning.....	117
7.3	SVT:s påverkan genom klarering av rättigheter för distribution.....	121
7.3.1	Påstådd påverkan och konsekvenser.....	122
7.3.2	Aktörers synpunkter.....	122
7.3.3	SVT:s synpunkter.....	123
7.3.4	Skälen för vår bedömning.....	125
7.4	Public service-bolagens påverkan genom sin användning av sponsring.....	127
7.4.1	Inledning.....	128
7.4.2	Aktörers synpunkter.....	128
7.4.3	Public service-bolagens synpunkter.....	128
7.4.4	Skälen för vår bedömning.....	129
	Uppdraget att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster.....	134
8	Systemet med förhandsprövning.....	134
8.1	Uppdraget.....	134
8.2	Inledning.....	134
8.3	Bakgrunden till systemet.....	134
8.3.1	Amsterdamprotokollet.....	135
8.3.2	Förhandsprövning har tillkommit för att uppfylla EU:s statsstödsregler.....	135
8.3.3	Systemets utformning i Sverige.....	137
8.3.4	Frågor från kommissionen om den svenska tillämpningen.....	139
8.4	Public service-bolagens synpunkter på systemet med förhandsprövning.....	140
8.5	Andra aktörers synpunkter på systemet med förhandsprövning.....	141
8.5.1	Allmänt om förhandsprövningen.....	141
8.5.2	Särskilt om försöksverksamhet.....	142
8.6	Är nuvarande system med förhandsprövning förenligt med grundlagen?.....	143
8.6.1	KU om yttrandefrihetsgrundlagen och förhandsprövning.....	143
8.7	Är systemet med förhandsprövning effektivt?.....	143
8.7.1	Skälen för vår bedömning.....	143
8.8	Hur kan systemet göras mer effektivt?.....	145
8.8.1	Skälen för vårt förslag.....	145
8.8.2	Synpunkter på myndighetens förslag.....	147
8.9	Bör undantaget för försöksverksamhet tas bort eller ändras?.....	148
8.9.1	Skälen för vårt förslag.....	149
8.9.2	Synpunkter på myndighetens förslag.....	149
8.10	Europeisk utblick.....	150

9	Bilaga.....	153
---	-------------	-----

Tabeller och figurer

Tabeller

Tabell 2.1 Vertikal integrering inom tv, radio och dagspress bland de största aktörerna på den svenska mediemarknaden, 2014

Tabell 2.2 Antal starter av webb-tv

Tabell 2.3 Antal spenderade timmar på webb-tv

Tabell 2.4 Räckvidd för radio totalt respektive Sveriges Radio (SR) och kommersiell radio ett genomsnittligt dygn 2006–2014

Tabell 3.1 Statistik över ärenden och fällande beslut i granskningsnämnden för radio och tv

Tabell 6.1 Utbud - programprofiler i radio 2012–2014

Tabell 6.2 Sammanställning av spelade låtar i P3, NRJ, RIX FM och Mix Megapol mellan klockan 6.00 och 18.00 under perioden 25–31 maj 2015

Tabell 7.1: Public service-bolagens redovisade utveckling av externa produktionskostnader för tv-program

Tabell 7.2: Public service-bolagens redovisade utveckling av externa produktionskostnader för radioprogram

Tabell 7.3: SVT:s sponsrade program 2014

Tabell 7.4: SVT:s sponsorintäkter 2012–2014

Tabell 8.1 Sammanställning av förekomsten av system för förhandsprövning i Europa och i vilken grad systemen har använts för prövning av nya tjänster

Figurer

Figur 2.1 Användningstid i minuter total tid samt för internet, tv, radio och dagstidningar i hela befolkningen 9–79 år en genomsnittlig dag 2007–2014

Figur 2.2 Beräknad medieanvändning i tid fördelad på olika medier och kanaler i befolkningen 9–79 för år 2014

Figur 2.3 Tv-programföretagens andel av tittartiden 1997–2014

Figur 2.4 Veckoräckvidd 2014 Play-tjänster och SVOD, 9–99 år

Figur 2.5 Dagstidningsläsare samt tillgång till en prenumeration 9–79 år en genomsnittlig dag 2007–2014

Figur 2.6 Stora reklamkakan 2014

Figur 2.7 Nettointäkter från reklam 1990–2014

Figur 4.1 Tidslinjer med jämförelser mellan olika aktörers verksamhetsutveckling

Figur 4.2 Tidslinje över public service-bolagens verksamhetsutveckling vid sidan av att producera och linjärt sända program 1995–2015

Figur 5.1 Jämförelse av antalet unika webbläsare mellan SR:s P4-sajter och lokala tidningssajter

Figur 5.2 Jämförelse mellan bland annat SVT:s regionala nyhets sajter och lokala/regionala tidningssajter

Figur 5.3 Utvecklingen för grundskolans kostnader för läromedel per elev och år, samt Svenska Läromedels medlemmars försäljning till grundskolan

Figur 7.1: Den svenska marknaden för externa produktioner av tv-program, 2014

Uppdraget att analysera hur verksamheterna i public service-bolagen påverkar mediemarknaden

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Samlad bedömning

Public service-bolagens verksamheter har ett stort genomslag på den svenska mediemarknaden. Detta visar sig bland annat genom att en stor del av den svenska mediekonsumtionen avser innehåll som har levererats av något av public service-bolagen. Bolagen är sedan många år inte ensamma om att sända radio och tv till den svenska publiken och konkurrensen om lyssnare och tittare blir allt större. Som exempel kan nämnas att SVT:s tittartidsandel har minskat från 48 till 35 procent under perioden 1997–2014. I sin strävan att nå publiken där den finns, på traditionella plattformar eller i nya digitala sammanhang, bedriver bolagen en aktiv verksamhetsutveckling. För vissa tjänster har de varit tidigt ute och satt standarder, i andra situationer har de följt med i en utveckling där andra aktörer har varit mer drivande. I det digitala medielandskapet med förändrade konsumtionsmönster möts aktörerna – gamla och nya, avgiftsfinansierade och kommersiellt finansierade, nationella och globala – på nya spelplaner och nya konkurrenssituationer uppstår. I denna brytningstid utmanas affärsmodeller och finansieringsformer. Samtidigt har marknaderna för både tv-annonser och betal-tv vuxit, medan dagspressens intäkter från pappersutgåvor har minskat kraftigt de senaste åren.

Tonläget blir stundtals högt och efterfrågan på förklaring av orsakssamband är stor. Medieforskningen har ännu inte alla svaren eftersom utvecklingen har gått så snabbt. Publicister vill å ena sidan ha stor frihet och liten statlig inblandning, men å andra sidan tydliga spelregler och ramar för att kunna bedriva kommersiellt bärkraftig medieverksamhet på marknader som präglas av sund och rättvis konkurrens. I Sverige ligger vi långt fram när det gäller bredband i hemmen och mobilt, vilket gör att innehållstjänster som distribueras via internet snabbt kan få genomslag.

Allt detta sammantaget gör att blickarna såväl i Sverige som i övriga Europa riktas mot public service-bolagens verksamheter, bland annat mot bakgrund av att de finansieras av gemensamma medel och att EU:s regler om statsstöd kan bli tillämpliga. Diskussionen är särskilt livlig i de länder där public service-bolagen har en stark position, exempelvis Sverige. Krav ställs på att statsmakterna tydligare ska reglera de gemensamt

finansierade verksamheterna – antingen genom tydliga tillstånds- och anslagsvillkor eller genom ett förändrat förhandsprövningssystem.

Vårt uppdrag har varit att – mot denna bakgrund – identifiera och beskriva hur public service-bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden. Att en sådan påverkan överhuvudtaget finns ligger i sakens natur men det bör också, enligt myndighetens mening, konstateras att den största påverkan på mediemarknaden ligger i den pågående digitaliseringen och globaliseringen i sig. Med det sagt är myndighetens samlade bild av public service-bolagens verksamheter att de i grunden har en positiv påverkan på mediemarknaden genom att de erbjuder ett såväl brett som smalt utbud till de svenska mediekonsumenterna, på både traditionella och nya plattformar. De har dock även en negativ påverkan på delar av den omgivande mediemarknaden, främst i form av att deras verksamheter konkurrerar om konsumenterna med de aktörer som bedriver kommersiella medieverksamheter. Sådana effekter får anses vara förväntade och en del i ett avgiftsfinansierat public service-system.

Som ovan har konstaterats har public service-bolagens verksamheter en såväl positiv som negativ påverkan på mediemarknaden. Trots den negativa påverkan är det myndighetens sammantagna bedömning, mot bakgrund av det material som myndigheten har tagit del av och analyserat, att public service-bolagen, utifrån sina givna uppdrag, inte kan anses agera på ett sätt som uppenbart hindrar konkurrerande aktörer från att etablera, driva och utveckla sina medieverksamheter.

En fråga som kan ställas är om myndigheten anser att det finns skäl att redan nu, under innevarande tillståndsperiod, göra någon förändring i bolagens villkor i samband med en så kallad halvtidsöversyn. Det har dock inte ingått i myndighetens uppdrag att överväga behovet av förändring eller att komma med konkreta förslag i uppdraget om marknadspåverkan. Däremot lämnar vi i kapitel 8 i denna rapport förslag när det gäller systemet med förhandsprövning.

Det finns ett behov av att fortsätta att följa utvecklingen av public service-bolagens påverkan och att grundligt analysera denna inför den kommande tillståndsperioden för att ge tydliga spelregler och att definiera vilken roll public service-verksamheterna ska ha i det digitala medielandskapet.

I arbetet med de nu aktuella uppdragen har vi vidare kommit fram till att det inte finns en samlad vetenskaplig bild över hur medieekonomin ser ut och hur konkurrensen på mediemarknaden utvecklas över tid. Myndigheten avser därför att bjuda in universitet och högskolor för att se över möjligheterna att samarbeta för att ta fram en sådan bild.

1.2 Uppdraget

Myndigheten för radio och tv fick i december 2013 i uppdrag av regeringen att analysera hur radio och tv i allmänhetens tjänst påverkar mediemarknaden. Av uppdragsbeskrivningen framgår bland annat att vi ska analysera hur de tre public service-bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden när det gäller till exempel konkurrenssituationen och marknadens utveckling i stort. Vi ska också följa och analysera utvecklingen av de kompletterande verksamheterna i programföretagen. Konkurrensverket ska beredas möjligheter att lämna synpunkter under uppdragets genomförande. Vi ska redovisa uppdraget genom att lämna en rapport till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast

den 1 september 2015. Rapporten ska kunna utgöra delunderlag för den översyn som enligt riksdagens beslut ska göras efter halva tillståndperioden.

I uppdragsbeskrivningen anges i huvudsak följande.

Utgångspunkten för uppdraget är att mediapolitiken bygger på insikten om att det behövs både en självständig och oberoende radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och en livskraftig kommersiell och ideell sektor för att uppnå ett så brett medieutbud som möjligt. Medielandskapet är under stark förändring, med ett ökande antal tjänster och aktörer. För de bolag som redan finns på marknaden innebär utvecklingen utmaningar i form av ökad konkurrens om medieanvändarnas tid och pengar.

Public service-bolagen verkar på en mediemarknad där såväl kommersiella som icke-kommersiella aktörer står inför stora utmaningar. Uppdraget i allmänhetens tjänst medför ett särskilt ansvar, inte minst eftersom programföretagen har en god, stabil och långsiktig finansiering genom radio- och tv-avgiften. Samtidigt som radio och tv i allmänhetens tjänst svarar mot ett tydligt definierat behov är det viktigt att programverksamheten inte leder till en oproportionerlig snedvridning av konkurrensen, om inte fullgörandet av public service-uppdraget kräver det. Det finns alltså ett behov av att analysera hur radio och tv i allmänhetens tjänst inverkar på konkurrensen på mediemarknaden och på övriga aktörers utveckling.

Public service-bolagens kärnverksamhet är att producera och sända radio och tv till allmänheten. De får enligt anslagsvillkoren använda radio- och tv-avgiftsmedlen även till kompletterande verksamhet, som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

Den kompletterande verksamheten ska ha en tydlig koppling till kärnverksamheten. Det kan exempelvis vara interaktiva funktioner, tillgängliggörande av extramaterial samt text och bild kopplade till programmen. Samtidigt som den kompletterande verksamheten kan ge ett stort mervärde för publiken kan det finnas en risk att programföretagens tillgängliggörande av annat utbud än radio- och tv-program, till exempel via internet, motverkar kommersiella och andra aktörers utveckling på digitala plattformar. Det finns därför ett behov av att noga följa och analysera hur den kompletterande verksamheten i SR, SVT och UR utvecklas.

1.3 Avgränsningar

Uppdragets inriktning och halvtidsöversynen

Vårt uppdrag är alltså att analysera hur public service-bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden. Det ingår inte i uppdraget att lämna förslag till förändringar vare sig i tillstånds- eller anslagsvillkor eller i andra regelverk.

Målet med rapporten är därför att ge en överskådlig beskrivning av bolagens verksamheter och deras påverkan på mediemarknaden och att rapporten ska kunna användas vid halvtidsöversynen av public service-bolagens tillståndsvillkor.

Regeringen har i propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164) uttalat att det är väsentligt för programföretagens självständighet och integritet att uppdragets omfattning och inriktning ligger fast under en

längre period. Syftet med halvtidsöversynen är därför inte att göra en omfattande genomgång av bolagens verksamheter, vilket i praktiken skulle innebära att tillståndspe-rioden halverades. Den ska utgöra ett tillfälle att på ett strukturerat sätt följa upp och utvärdera om villkoren gett avsedd effekt i programföretagens verksamhet. Översynen ska vara framåtsyftande och antalet frågor som behandlas däri bör begränsas (prop. 2012/13:164 s. 22 f).

Vilka frågor regeringen avser att ta upp vid den kommande halvtidsöversynen är i dagsläget inte känt. Vi har dock utgått från att några väsentliga ändringar av tillstånds- eller anslagsvillkor inte kommer att bli aktuella under pågående tillståndsperiod (2014–2019). Här kan också noteras att enligt 4 kap. 14 § radio- och tv-lagen (2010:696) får ändringar i programrelaterade villkor under pågående tillståndsperiod endast göras om tillståndshavaren har godtagit villkoret. Slutligen kan noteras att endast drygt ett och ett halvt år har förflutit av den nuvarande tillståndsperioden och att, även om utvecklingen inom medieområdet går fort, förutsättningarna för bolagens verksamheter i många delar inte har förändrats på något väsentligt sätt sedan tillstånden meddelades.

Branschaktörernas synpunkter

I rapporten redovisar vi de huvudsakliga områden där branschaktörer har framhållit att public service-bolagens verksamheter har en påverkan på konkurrensen och marknadens utveckling i stort. I samband med det redovisar vi vilka tillstånds- och anslagsvillkor som är relevanta för respektive område. Vi redovisar däremot inte i detalj alla synpunkter som varje aktör har framfört angående bolagens marknadspåverkan. Vi har gjort ett urval med fokus på de områden där det har framförts att bolagens verksamheter har en särskilt påtaglig negativ marknadspåverkan, men vi kommer också att peka på områden där public service-bolagens verksamheter har en positiv påverkan. I några avsnitt redovisar vi vissa branschsynpunkter för att ge en helhetsbild, men synpunkterna kommenteras inte närmare i myndighetens bedömningar. Alla yttranden som har kommit in har publicerats på myndighetens webbplats www.mrtv.se.

Vissa av de synpunkter som har framförts av branschen riktar i huvudsak in sig på hur public service-uppdragen är utformade och pekar på att tillståndens utformning ger bolagen en alltför stor frihet att bedriva verksamhet på nya plattformar och med en innehållsmässig inriktning som konkurrerar med de kommersiella aktörerna. Dessa synpunkter kommer att redovisas och kommenteras, men de har mer bäring på en kommande översyn av public service-uppdragen inför nästa tillståndsperiod från år 2020, än en halvtidsöversyn under 2016.

Utredning om behovet av nya mediepolitiska insatser

I mars 2015 beslutade regeringen att en särskild utredare ska analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör (Dir. 2015:26). Till särskild utredare utsågs verkställande direktören Anette Novak. I hennes uppdrag ingår även att beakta det uppdrag som radio och tv i allmänhetens tjänst har. Det ingår dock inte i uppdraget att föreslå förändringar avseende radio och tv i allmänhetens tjänst för den innevarande tillståndsperioden. Däremot kan utredaren peka på frågeställningar som behöver utredas närmare inför nästa tillståndsperiod.

1.4 Hur arbetet har bedrivits

Arbetet med uppdraget har bedrivits i projektform inom myndigheten där personer med olika kompetenser har ingått.

Under våren 2014 hade vi inledande samtal med de större aktörerna och under senare hälften av 2014 ställde vi ett antal frågor till mediemarknadens aktörer. Frågorna ställdes utifrån en modell där vi valde att beskriva och analysera mediemarknaden enligt en värdekedja bestående av rättigheter - produktion - mediebolag - distribution - konsumenter. Myndigheten gjorde inte anspråk på att med denna modell beskriva hela mediemarknaden, utan syftet var snarare att få information från marknadens aktörer och identifiera relevanta frågeställningar för vidare analys. Frågeställningarna lades även ut på myndighetens webbplats för att bereda andra aktörer möjlighet att besvara frågorna. Bland frågeställningarna fanns också frågor om systemet med förhandsprövning.

Myndigheten fick in många yttranden. Utifrån dessa yttranden har vi identifierat ett antal områden som vi ansett är av särskilt intresse för detta uppdrag. Samtliga yttranden har publicerats på myndighetens webbplats. Myndigheten har även haft fördjupade intervjuer med flera av aktörerna.

Vidare har vi haft kontakt med olika medieforskare. Professorerna vid Mittuniversitetet i Sundsvall, Lars Nord, Jesper Strömbäck och Ingela Wadbring (numera föreståndare vid Nordicom), chefen för Media Management and Transformation Centre vid Jönköping International Business School, Mart Ots, professor Lennart Weibull och forskaren Jonas Ohlsson vid Göteborgs universitet har alla bidragit med värdefullt material i arbetet med detta uppdrag. Jonas Ohlsson har dessutom svarat för faktagranskning i arbetet med rapporten.

För att visuellt visa vilka nationella och globala aktörer som är verksamma på den svenska mediemarknaden uppdrog vi åt professor Staffan Sundin vid Luleå tekniska universitet att göra en karta över branschstrukturen på den svenska mediemarknaden, inklusive uppgifter om nettoomsättning.

Vi har också anlitat professor Kent Asp vid Göteborgs universitet att göra en analys av utvecklingen av programutbudet i SVT, även i jämförelse med större kommersiella aktörer, under perioden 2001–2014.

Marknaden är global och vi har även inhämtat fakta om utvecklingen i andra länder. Detta har skett genom litteraturstudier och via kontakter med myndigheter och internationella organisationer i andra länder.

AB Stelacon har anlitats som konsult inom vissa delar av arbetet och har bland annat på vårt uppdrag gjort en studie av hur EU-länderna har infört och tillämpat system för förhandsprövning av nya tjänster.

En kartläggning av public service-bolagens kompletterande verksamheter har utförts genom studier av bolagens public service-redovisningar och ytterligare material från bolagen.

Vi har även hållit intervjuer med intressenter från olika delar av mediemarknaden och tagit del av litteratur inom området, främst offentligt tryck.

Under arbetets gång har vi samrått med Konkurrensverket och Medieutredningen. Post- och telestyrelsen har erbjudits möjlighet att lämna synpunkter.

I slutet av maj 2015 publicerade vi på vår webbplats ett utkast till rapport som vi fick in synpunkter på. Även dessa synpunkter har publicerats på vår webbplats och vi har haft dessa som underlag vid den slutliga utformningen av rapporten.

1.5 Rapportens struktur

I den här rapporten redovisar vi både uppdraget att analysera hur radio och tv i allmänhetens tjänst påverkar mediemarknaden och uppdraget att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster. Vi har valt att redovisa dessa två uppdrag i samma rapport eftersom frågorna om marknadspåverkan och förhandsprövning av nya tjänster hänger samman. Rapporten inleds med en beskrivning av det första uppdraget, metod och avgränsningar (kapitel 1). Därefter följer en ögonblicksbeskrivning av det svenska medielandskapet och något om public service-bolagens positioner i detta landskap (kapitel 2). Sedan fördjupar vi oss i public service-uppdraget, dess särskilda förutsättningar och utvecklingen av de kompletterande verksamheterna under åren 1995–2015 (kapitel 3 och 4).

I kapitel 5–7 redovisas de särskilda områden som branschaktörer har lyft fram där public service-bolagens verksamheter upplevs ha en särskild marknadspåverkan. Avslutningsvis redovisar vi i kapitel 8 uppdraget att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster.

I rapporten använder vi uttrycket public service-bolagen när vi syftar på de tre bolagen Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Vi använder även förkortningarna SR, SVT och UR.

1.6 Vad är en påverkan på mediemarknaden?

Inrättandet av ett system med gemensamfinansierade bolag som bedriver radio- och tv-verksamhet kan i sig ses som en påverkan på den marknad där de agerar. Bolagen har genom sin existens en inverkan på konkurrenssituationen på marknaden, och påverkar därmed både kommersiella och icke-kommersiella aktörer.

Att mäta omfattningen av en enskild aktörs påverkan på en viss marknad ur ett konkurrensperspektiv är förenat med svårigheter. Vilka marknader är jämförbara, kan man alls mäta påverkan och utbytbarhet när det är fråga om olika finansieringsformer? Vilka tjänster, kanaler eller genrer, kan anses vara utbytbara och ur vems perspektiv? Hur hade marknaden sett ut om aktören i fråga inte hade funnits? Myndigheten har diskuterat frågorna med Konkurrensverket och det kan konstateras att denna typ av frågor lätt innebär teoretiska resonemang som inte leder till något som kan vara vägledande och konstruktivt. Med hänsyn till detta har myndigheten valt att beskriva den påverkan public service-bolagens verksamheter kan ha på mediemarknaden utifrån olika perspektiv.

Ett perspektiv är hur public service-bolagens verksamheter bidrar till att stärka demokratin och tillgodose samhällets sociala och kulturella behov. Ett annat perspektiv är hur dessa bolags verksamheter påverkar de kommersiella verksamheterna på mediemarknaden. För de annons- eller abonnemangsfinansierade aktörerna är detta perspektiv av stort intresse, bland annat eftersom public service-bolagen har en stark ställning genom

en stabil finansiering. Analysen ska därför ge en övergripande bild av hur denna starka ställning kan påverka andra aktörers möjligheter att verka och utveckla sina tjänster.

Public service-bolagens verksamheter kan påverka de kommersiella aktörerna både positivt och negativt; de kan sporra till en sund konkurrens vilket leder till ett utvecklat utbud till konsumenterna, men de kan också leda till utslagning av aktörer vilket kan leda till minskad mångfald i utbudet. Public service-bolagens utveckling av nya tjänster påverkar både användarna och de kommersiella aktörerna. För aktörerna kan denna påverkan vara positiv genom att public service-bolagen bekostar utvecklingen av den nya tjänsten samt introducerar den för en svensk publik, men på lång sikt kan den vara negativ då public service-bolagens verksamhet är finansierad av radio- och tv-avgiften, vilket kan försvåra möjligheten för de kommersiella aktörerna att ta betalt för motsvarande tjänst.

En förändrad marknadssituation för de kommersiella aktörerna kan typiskt sett bero på en ökad konkurrens från public service-bolagen, men även på andra faktorer såsom en ökande konkurrens från andra kommersiella aktörer – såväl nationella som globala. I vår analys har vi använt relevant befintlig statistik och forskningsresultat för att kunna beskriva vilken påverkan de olika verksamheterna inom public service-bolagen kan ha.

Att definiera vilken marknad som ska anses utgöra mediemarknaden är också förenat med utmaningar. Kärnan i medielandskapet är alltjämt linjär, det vill säga traditionell tablålagd, radio- och tv-verksamhet och traditionell tidningsverksamhet. De etablerade medieformerna utmanas emellertid och omformas snabbt av den tekniska utvecklingen, vilket medför att ett brett perspektiv behövs för att kunna beskriva och analysera denna marknad. Mediemarknaden som sådan är under en stor omvälvning där de olika medielagen konvergerar och aktörerna får ytterligare konkurrenter att förhålla sig till.

1.7 Att följa och analysera utvecklingen av kompletterande tjänster

I uppdraget ingår att särskilt följa utvecklingen av public service-bolagens kompletterande verksamheter. I kapitel 4 redovisar vi därför en kartläggning av public service-bolagens utveckling av verksamheter vid sidan av att producera och linjärt sända program under åren 1995–2015. Uppgifterna kommer från public service-bolagens egna årliga public service-redovisningar. I några fall har vi även tagit del av information på bolagens egna webbplatser. När det gäller beskrivningarna av vad som tillhandahålls i dag, år 2015, har vi studerat bolagens egna webbplatser och mobilapplikationer för att ta reda på vad de innehåller och har för funktioner. Utöver detta har vi ställt frågor till och stämt av faktauppgifter med bolagen. Bolagen har också bidragit med ytterligare material och underlag.

2 Ett medielandskap i förändring

Mediemarknaden har genomgått stora förändringar de senaste decennierna. Public service-bolagen är inte längre ensamma om att sända radio och tv till det svenska folket. Det finns ett flertal aktörer som erbjuder ett brett utbud av radio- och tv-kanaler via olika distributionsplattformar. Distribution av medietjänster via internet gör det ännu lättare för både etablerade och nya aktörer att nå ut med sitt innehåll till konsumenterna på en global mediemarknad.

Public service-bolagen på tv-marknaden har, sett till tittartidsandelar för traditionell tv, en svagare ställning nu än år 1997. Under perioden 1997–2014 har SVT:s andel minskat från nästan 48 procent till knappt 35 procent. De stora kommersiella tv-aktörernas tittartidsandelar för traditionell tv har sammanlagt under samma period ökat från cirka 46 procent till drygt 58 procent och även annonsinvesteringarna i tv har ökat. Det kan samtidigt noteras, när det gäller tittande på beställ-tv, att public service-bolagen under 2014 hade nästan 57 procent av den samlade tid som tittarna spenderade på de traditionella mediebolagens beställ-tv. Dessa bolags andel av den totala tid som spenderas på beställ-tv utgör dock uppskattningsvis endast cirka en fjärdedel. YouTube och Netflix står för cirka hälften av tittandet och resterande fjärdedel utgörs av tittande på andra streamingtjänster.

Utvecklingen på radiomarknaden ser något annorlunda ut. Public service-bolagens ställning har varit relativt oförändrad under den senaste tioårsperioden. SR:s räckvidd har under 2006–2012 legat på omkring 48 procent, medan den kommersiella radion har minskat något, från 32,5 till 28,4 procent. Trots den minskade räckvidden ökade annonsinvesteringarna i radio under år 2014.

På annonsmarknaden för dagspressen har intäkterna från den tryckta annonseringen fallit i snabb takt de senaste sex åren. Under år 2014 ökade dock tidningarnas digitala annonsering. Samtidigt förefaller det ekonomiska tillskottet från de rent digitala abonnemangen än så länge begränsat för de svenska tidningsföretagen. Variationen i andelen digitala annonsintäkter av de totala annonsintäkterna skiljer sig dock kraftigt åt mellan olika delar av tidningsbranschen. Den samlade upplagan föll under 2014 med 5,3 procent jämfört med föregående år, ett resultat som i relation till befolkningsutvecklingen är det största tappet hittills i branschen.

2.1 Inledning

Medielandskapet har på kort tid genomgått väsentliga strukturförändringar, bland annat som en följd av den pågående tekniska utvecklingen och globaliseringen samt aktörernas konsolidering och integrering. Dessa övergripande förändringar har mer eller mindre påverkat alla aktörer på den svenska mediemarknaden. I det här uppdraget är det relevant att försöka beskriva om förändringarna har förändrat public service-bolagens positioner, det vill säga om public service-bolagen – med sina särskilda förutsättningar och egenskaper – har behållit sina marknadspositioner i det digitaliserade medielandskapet eller inte.

Public service-bolagen och den reglering som omgärdar deras verksamhet växte fram i en tid när de, på grund av tekniska begränsningar, var ensamma om att nå ut med radio

och tv till allmänheten. Från en tidigare monopolställning som inleddes när AB Radiotjänst etablerades 1925 har radio- och tv-marknaderna stegvis öppnats upp under de senaste trettio åren. Närradion introducerades i slutet av 1970-talet och 1993 meddelades de första tillstånden för kommersiell radio i FM-bandet. På tv-sidan utmanades monopoliet under slutet av 1980-talet när TV3 inledde satellitsändningar riktade till en den svenska publiken. Några år senare inledde även TV4 sina sändningar och 1991 fick TV4 som första kommersiella kanal tillstånd att sända i marknätet. Även Kanal 5, då under namnet Nordic Channel, lanserades under slutet av 1980-talet. Det programutbud som finns tillgängligt via olika distributionsplattformar för tv har sedan dess ökat markant. Sedan mitten av 2000-talet finns även ett växande utbud av svenska och internationella tv-liknande tjänster tillgängliga via internet. På motsvarande vis har den tekniska utvecklingen gjort det möjligt för svenska konsumenter att ta emot ett stort antal internetbaserade radiostationer och musiktjänster.

I det här kapitlet ger vi en övergripande beskrivning av det svenska medielandskapet och vilka faktorer som har bidragit till dess förändring under det senaste decenniet. När vi ska beskriva hur public service-bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden, både vad gäller konkurrens och utvecklingen i stort, behöver vi veta vilka aktörer som agerar på denna marknad och något om dess storlek vad gäller ekonomisk omsättning. Vi har därför uppdragit åt professor Staffan Sundin vid Luleå tekniska universitet att beskriva branschstrukturen med de större aktörerna och deras omsättning. Även de globala aktörerna som verkar på den svenska mediemarknaden omfattas av Staffan Sundins redovisning.

För att få en bild av mediemarknaden är det också viktigt att se hur mediekonsumtionen ser ut, såväl av innehåll som levereras av olika aktörer som fördelningen mellan de olika medieslagen. Vi har med utgångspunkt i den statistik som finns tillgänglig hos Nordicom, Mediavision, Mediamätning i Skandinavien AB (MMS) och TNS-Sifo sammanställt sådan statistik.

Även om public service-bolagen inte är en del av annonsmarknaden är det viktigt för helhetsbilden av mediemarknaden att redovisa hur annonsmarknaden ser ut, inte minst mot bakgrund av de förskjutningar som har skett de senaste åren mellan dagspress och internetannonsering. Statistik över detta har vi hämtat från Institutet för Reklam- och Mediestatistik (IRM).

Slutligen redovisar vi hur hushållens kostnader för medieinnehåll ser ut med hjälp av statistik från TNS-Sifo.

2.2 Branschstrukturen

2.2.1 De största medieföretagen

Den svenska mediemarknaden domineras av en liten grupp stora företag som skiljer sig åt väsentligt, både vad gäller ursprung och ägarförhållanden. Här finns såväl gamla, väl etablerade mediesläkter (till exempel familjerna Bonnier, Hjärne och Ander), som inhemska och utländska börsnoterade företag (till exempel svenska Kinnevik/MTG, norska Schibsted och amerikanska Discovery Communications). Här bör också räknas in multinationella företag som Google och Facebook som driver verksamheter som många svenska mediekonsumenter använder dagligen. Till de största medieägarna hör

också den förvaltningsstiftelse som äger public service-bolagen SR, SVT och UR. Inom dagspressen kontrolleras flera lokala och regionala marknader av koncerner ägda av ideella tidningsstiftelser.

Vid sidan av de största företagen har digitaliseringen av medielandskapet skapat nya nischmarknader och sänkt många av de tidigare etableringshindren för nya aktörer. Det gäller inte minst på marknaden för tv-produktionsbolag, på tidskriftsmarknaden och inom den lågfrekventa dagspressen, där förekomsten av små oberoende aktörer är relativt stor. Den övergripande tendensen är dock att det inom såväl tv och radio som dagspress har skett en ökad ägarkoncentration över tid. Flera av landets mediekoncerner är dessutom i dag vertikalt integrerade och förmedlar medieinnehåll via en rad olika plattformar.

	Fri-tv	Betal-tv	VoD/ Webb-tv	Radio	Kvällspress	Morgonpress	Gratispress	Nyheter på internet
Bonnier	X	X	X		X	X	X	X
Public service-bolagen	X		X	X				X
Schibsted			X		X	X		X
MTG	X	X	X	X			X	X
SBS Discovery	X	X	X	X				
Stampen			X			X	X	X

Tabell 2.1 Vertikal integrering inom tv, radio och dagspress bland de största aktörerna på den svenska mediemarknaden, 2014

Flera av de största aktörerna på den svenska mediemarknaden har nära koppling till övriga Norden. Såväl Bonnierkoncernen och Stenbeckgruppen som danska Egmont och Aller, norska Schibsted och Telenor samt amerikanskägda SBS Discovery har alla starka positioner även i Danmark, Norge eller Finland. Även KF Media och statliga Teracom Boxer Group bedriver verksamhet i grannländerna. Av de större mediekoncernerna är det public service-bolagen, Stampen, MittMedia, Norrköpings Tidningar Media och Com Hem som i huvudsak är verksamma på den svenska marknaden. Under 2015 överläts SBS Discovery Radio till det tyska mediebolaget Bauer Media.

2.2.2 Den svenska mediekartan

På uppdrag av Myndigheten för radio och tv har professor Staffan Sundin tagit fram en karta över det svenska medielandskapets ägarstruktur. I kartan har även uppgifter om koncernernas omsättning lagts in. Målsättningen för ägarkartan har varit att ge en bild från mars 2015 av koncernstrukturen på den svenska mediemarknaden. Urvalet utgörs av de företag verksamma inom dagspress, tidskriftsutgivning, bokutgivning, filmproduktion och distribution samt grafisk industri som omsatte över 500 miljoner kronor i Sverige 2013. För företag inom tv- och radiobranchen har gränsen satts vid 50 miljoner kronor.

Grundmaterialet för figuren har utgjorts av uppgifter i de berörda företagens årsredovisningar för år 2013 beträffande koncernstrukturen vid utgången av 2013. Detta material har kompletterats med uppgifter om transaktioner och förändringar som skett fram till mars 2015. Uppgifterna har hämtats från de berörda företagens webbplatser, branschtidskrifterna Medievärlden, Dagens Media, Resumé, Journalisten, Svensk Bokhandel, Kampanje, artiklar i Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet och Dagens Industri framtagna från textdatabaserna Retriever och InfoTorg. För uppgifter om de utländska mediekoncernerna har även Institut för Medien- und Kommunikationspolitik utnyttjats.

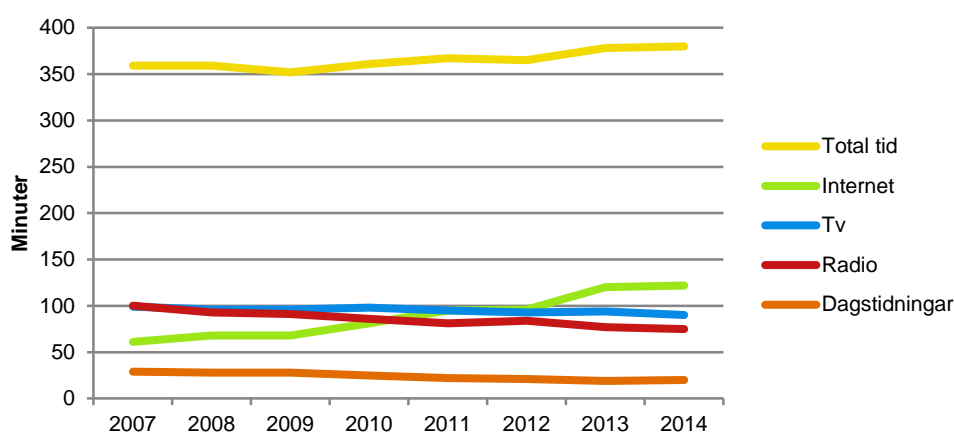
I kartan har vissa förenklingar av strukturen gjorts. Huvudprincipen har varit att ta med moderbolaget i koncernen samt större rörelsedrivna dotterbolag verksamma inom mediesektorn. Mellanliggande icke-rörelsedrivna holdingbolag har uteslutits. Koncernernas största ägare har angetts. I några börsnoterade bolag med stor ägarspridning och ingen uttalad huvudägare har uppgifter om ägare uteslutits.

Koncernernas totala omsättning har angetts oavsett var den har genererats geografiskt. Omsättningen för de rörelsedrivna dotterbolagen avser verksamhet i Sverige. I några fall där dotterbolagen bedrivit verksamhet i flera länder har inte den totala omsättningen angetts utan endast den del som genererats i Sverige. I något fall har uppgift om omsättning inte kunnat anges på grund av att den bolagsstruktur som visas i figuren har ändrats väsentligt sedan 2013.

Mediekartan återfinns som en bilaga till den här rapporten. I kartan har även uppgifter om koncernernas omsättning lagts in.

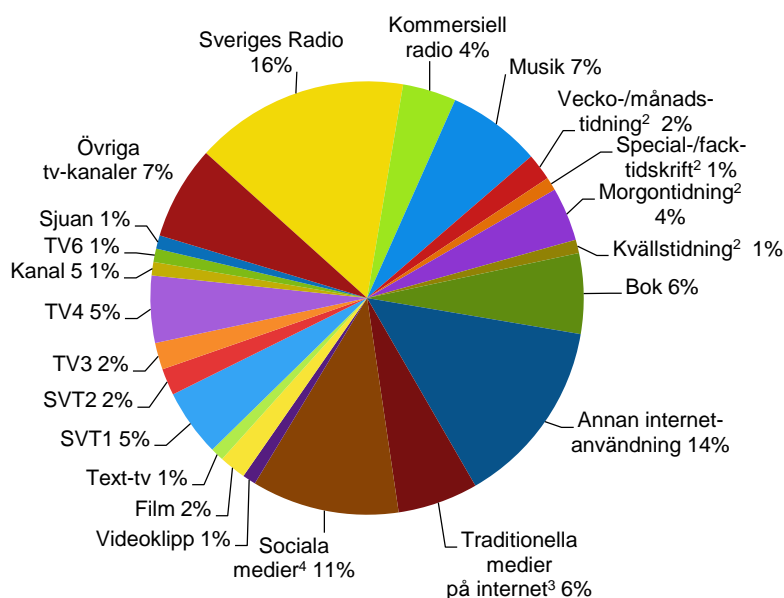
2.3 Mediekonsumtionen

Trots den ökade tillgången på medieinnehåll som digitaliseringen och internet har medfört använder konsumenterna inte väsentligt mer tid åt medier. Figuren nedan visar att användningstiden har legat ganska konstant de senaste tio åren på mellan 350 och 380 minuter per person och dag, men att den tid som används i allt högre utsträckning spenderas på internet. 2014 var användningstiden för internet 122 minuter per person och dag enligt Nordicom-Sveriges Mediebarometer.



Figur 2.1 Användningstid i minuter total tid samt för internet, tv, radio och dagstidningar i hela befolkningen 9–79 år en genomsnittlig dag 2007–2014. Källa: Nordicom-Sverige Mediebarometern 2014

Det blir allt svårare att mäta mediekonsumtion uppdelat på traditionella och nya medier i takt med att även de traditionella medierna (radio, tv och dagstidningar) i allt högre utsträckning konsumeras på nätet. Konsumenterna vill ta del av innehållet när de själva vill och på den apparat de vill. För många konsumenter spelar det mindre roll om innehållet kommer från en dagstidning, tv-kanal, radiostation eller någon annan avsändare. Något som däremot blivit allt viktigare är om innehållet går att dela i sociala medier. Genom denna utveckling blir medieinnehållet allt mer individualiserat. Trots förändringarna i mediekonsumtionen finns det fortfarande ett stort intresse för de traditionella medierna, radio, tv och dagspress.



Figur 2.2 Beräknad medieanvändning i tid fördelad på olika medier och kanaler i befolkningen 9–79 år för år 2014. Källa: Nordicom-Sveriges Mediebarometer 2014

1. Figuren är en beräkning där Mediebarometerens bruttotid för radio och tv fördelats på grundval av uppgifter från räckviddsstudier för respektive medium 2014. Källor: TNS-Sifo (radio), MMS (tv)
2. Avser enbart papperstidningen
3. Avser tv, radio, dagstidning och tidskrift på internet
4. Avser socialt nätverk/community/diskussionsforum/chattgrupp eller blogg
5. Det kan noteras att SR har fyra rikstäckande och 25 lokala kanaler samt P6, P5 Stockholm och Din Gata

Särskilt om ungas medieanvändning

Mediekonsumtionen präglas av stora skillnader mellan olika åldersgrupper, vilket gör att en aktör kan ha en stark position inom en viss målgrupp även om marknadsandelen är relativt liten sett till hela befolkningen. Av de traditionella medieslagen är det radio och dagstidningar som har svårast att nå den unga publiken. Däremot visar Statens medieråds undersökning *Ungar och medier 2015* att ungdomar i hög utsträckning tar del av nyheter via internet och via mobiltelefoner. Enligt Nordicom-Sveriges Mediebarometer lyssnar den unga publiken på mer strömmad musik än äldre målgrupper, och unga tittar

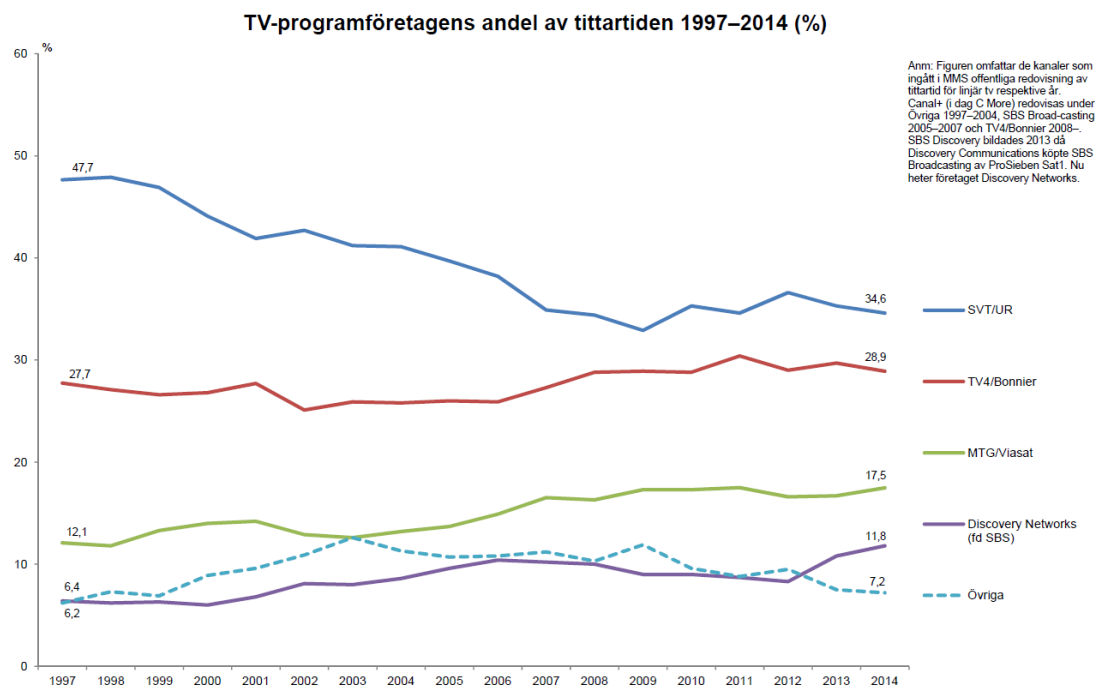
även mer på tv-serier och filmklipp via dator än den äldre publiken. Om den yngre publikens beteende är en indikation på vart mediekonsumtionen hos alla åldersgrupper är på väg så betyder detta att skiftet till internetbaserade och on demand-tjänster kommer att fortsätta vilket innebär en stor omställning för mediemarknaden.

2.3.1 Konsumtionen av rörlig bild

Linjär tv

Linjär tv, det vill säga traditionell tablålagd tv, har jämfört med traditionell dagspress och radio i högre grad lyckats behålla sin publikens tittartid. Under 2014 minskade dock svenskarna sitt tittande på linjär tv med fyra procent jämfört med 2013 vilket innebär att den genomsnittliga tittartiden nu uppgår till 153 minuter per dag. Detta är den lägsta uppmätta nivån sedan 2005. Minskningen skedde dessutom under ett år med flera stora sportevenemang såsom vinter-OS och fotbolls-VM, vilka tidigare år har inneburit högt linjär-tv-tittande.

De inhemska aktörerna har en stark position när det gäller andel av tittartiden för linjär tv. 2014 svarade svenskägda tv-kanaler för över 80 procent av den totala tittartiden. Av figuren nedan framgår att SVT:s och UR:s samlade andel av tittartiden under perioden 1997–2014 har minskat från nästan 48 procent till knappt 35 procent. Under samma period har de tre stora kommersiella aktörernas (TV4/Bonnier, MTG/Viasat och SBS Discovery TV) samlade tittartidsandel ökat från cirka 46 procent till 58,2 procent.



Anm: Tittande i tv-befolkningen 3+

www.nordicom.gu.se/mediefakta/mediestatistik

Källa: MMS AB (bearbetad av NORDICOM).

Figur 2.3 Tv-programföretagens andel av tittartiden 1997–2014 (procent).

Källa: MMS bearbetad av Nordicom

Beställ-tv

Med beställ-tv avses program som inte är traditionell tablålagd tv, utan program som sänds efter begäran av tittaren. MMS har i sin *Årsrapport 2014* redovisat resultaten av sina mätningar av både linjär tv och beställ-tv (MMS använder dock begreppet webb-tv). MMS mäter webb-tv-tjänster från SVT, UR, MTG TV, TV4 och SBS Discovery. Mätningen omfattar alla plattformar som spelar upp material från en webbläsare som omfattas av mätningen. MMS mäter även konsumtionen från appar i smartphones, surfplattor eller smart-tv. Av nedanstående tabeller framgår att antalet startade strömmar av webb-tv har minskat något mellan åren 2012 och 2014, medan mängden spenderade timmar av webb-tv har ökat kraftigt under samma period.

Programbolag	2012	2013	2014
SVT	384 278 559	406 005 345	335 433 166
SBS Discovery	31 240 781	27 600 764	43 612 002
MTG TV	46 651 793	44 299 972	81 481 110
TV4	147 839 900	109 931 626	134 850 224
UR	-	-	4 909 267
Totalt	610 011 033	587 837 707	600 285 769

Tabell 2.2 Antal starter av webb-tv. Källa: MMS Årsrapport 2014

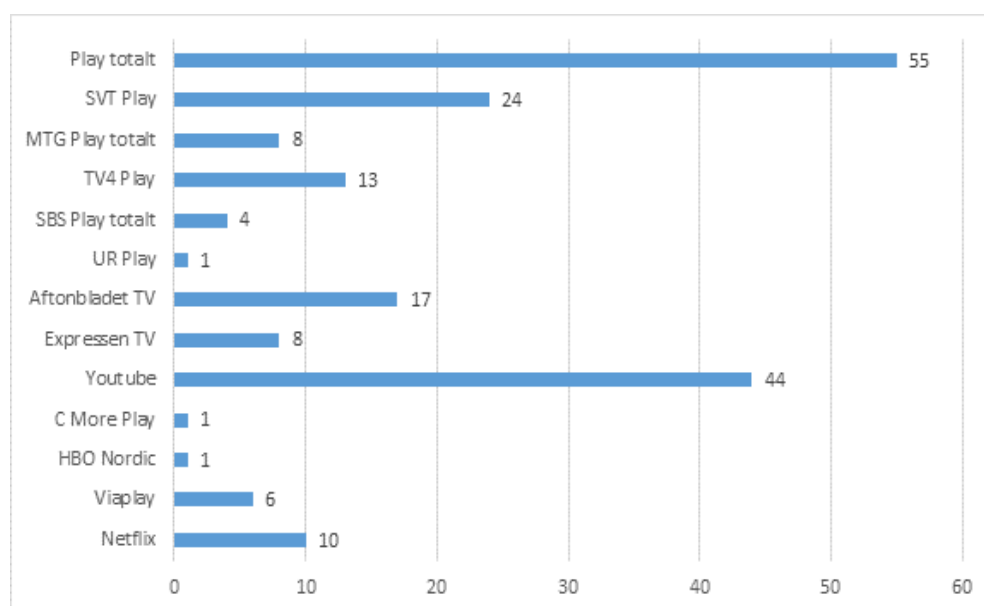
Programbolag	2012	2013	2014
SVT	42 155 954	86 771 428	91 787 353
SBS Discovery	8 925 563	7 716 901	10 427 472
MTG TV	16 418 016	13 450 067	26 536 050
TV4	26 651 588	21 411 151	33 408 520
UR	-	-	723 749
Totalt	94 151 121	129 349 547	162 883 144

Tabell 2.3 Antal spenderade timmar på webb-tv. Källa: MMS Årsrapport 2014

Av tabell 2.3 framgår att SVT:s och UR:s andel av den totala tittartiden, för de beställ-tv-tjänster som omfattas av MMS mätningar, under 2014 uppgick till knappt 57 procent. Dessa tjänsters andel av den totala tid som spenderas på beställ-tv utgör dock uppskattningsvis endast cirka en fjärdedel. YouTube och Netflix står för cirka hälften av tittandet och resterande fjärdedel utgörs av tittande på andra streamingtjänster.

I diagrammet nedan redovisas en översikt av veckoräckvidden för de största play- och prenumererade beställ-tv-tjänsterna (SVOD, subscription video on demand) på den svenska marknaden under 2014. Statistiken kommer från en frågeundersökning genomförd av MMS. Störst räckvidd har YouTube med 44 procent. Därefter följer SVT Play

(24 procent), Aftonbladet TV (17 procent), TV4 Play (13 procent) och Netflix (10 procent). Enligt undersökningen tittade mer än hälften av befolkningen på någon play-tjänst varje vecka under 2014.



Figur 2.4 Veckoräckvidd 2014 Play-tjänster och SVOD, 9–99 år (procent). Källa: MMS TV-året 2014 (MMS Trend & Tema, Q1-Q4 2014)

2.3.2 Konsumtionen av radio

I och med att sättet att mäta radiolyssnande ändrades 2013 är det svårt att jämföra lyssnarsiffror över tid. De nationella räckviddstalen rapporteras från och med den första januari 2013 med hjälp av en teknisk panelundersökning, Portable People Meter (PPM). Med PPM mäts radiolyssnandet på SR:s, MTG Radios och SBS Radios kanaler i FM, på webben och i appar. Tidigare baserades uppgifterna från TNS Sifos Radioundersökningar på telefonintervjuer direkt i anslutning till den dag då lyssningen mäts. Andra skillnader med PPM är att radiolyssnandet mäts i åldrarna 12 till 79 år, mot tidigare 9 till 79 år, och att definitionen av daglig räckvidd är minst 3 minuter sammanhängande lyssning i stället för som tidigare 5 minuter.

Av TNS Sifos PPM-mätningar framgår att den dagliga räckvidden för radiolyssnande i Sverige 2014 var 72,6 procent av befolkningen, vilket är en minskning jämfört med 2013 med nästan 2 procentenheter. Av samma mätningar framgår att det genomsnittliga lyssnandet på radio för varje person under 2014 var 107 minuter, vilket också är en minskning sedan 2013, då siffran var 111 minuter. I dessa mätningar ingår endast direktlyssning, inte on demand-lyssning i efterhand.

Daglig räckvidd i procent	Q4 2006	Q4 2007	Q4 2008	Q4 2009	Q4 2010	Q4 2011	Q4 2012	2013*	2014*
Radio totalt	76,2	75,2	74,3	75,6	72,9	71,6	71,3	74,5	72,6
SR totalt	48,6	47,4	47,2	49,2	48,6	48,0	47,8	60,1	58,5
Kommersiell radio totalt	32,5	33,2	32,6	31,5	29,2	28,5	28,4	36,1	34,6

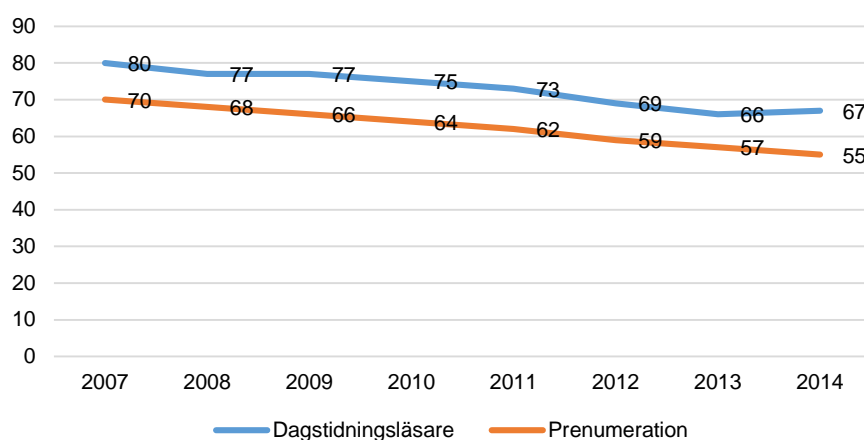
Tabell 2.4 Räckvidd för radio totalt respektive Sveriges Radio (SR) och kommersiell radio ett genomsnittligt dygn 2006–2014 (procent av befolkningen). Källa: TNS Sifo Radioundersökningar.

* Uppgifter hämtade från Radiolyssnandet i Sverige 2014, TNS Sifo

TNS Sifo mäter också räckvidden för närradion i de områden som utgörs av Sveriges Radios lokala kanalers sändningsområden (P4-områden) respektive den kommersiella radions sändningsområden. Av *TNS Sifo Radioundersökningars Rapport II 2015*, framgår att närradion ett genomsnittligt dygn har en räckvidd som i många områden uppgår till omkring en procent men i andra områden har den en räckvidd på två till åtta procent. I enstaka områden har närradion en högre räckvidd.

2.3.3 Konsumtionen av dagspress

Trots den stora strukturförändring som pågår inom dagspressen är det fortfarande en stor andel av befolkningen som läser en dagstidning varje dag. Under perioden 2007 till 2014 har dock andelen dagstidningsläsare minskat från 80 till 67 procent (inklusive online-läsning). Enligt samma undersökning från Nordicom har andelen papperstidningsläsare minskat från 67 till 54 procent. Under samma period har andelen av befolkningen i åldern 9 till 79 år som har tillgång till en prenumererad dagstidning minskat med 15 procentenheter. Även den tid som används för att läsa en dagstidning minskar. Enligt Nordicom-Sveriges Mediebarometer 2014 har den genomsnittliga tiden som befolkningen lägger på att läsa en dagstidning minskat från 30 minuter 2003 till 25 minuter 2014. Av dessa 25 minuter avser 20 minuter läsning av papperstidning och 5 minuter digital dagstidning.

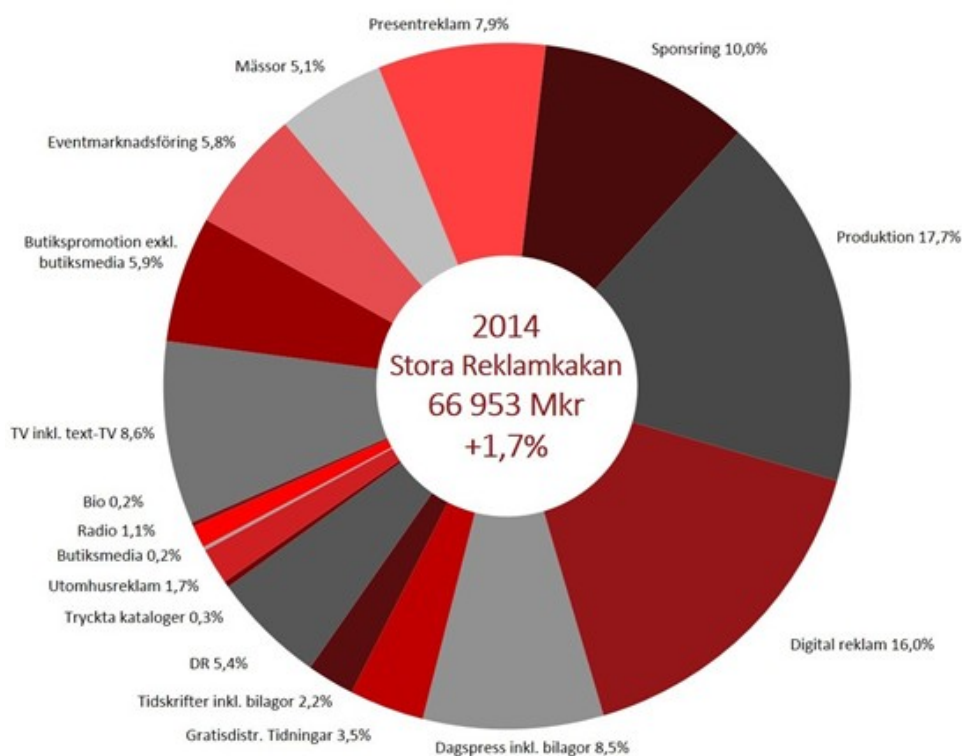


Figur 2.5 Dagstidningsläsare samt tillgång till en prenumeration 9–79 år en genomsnittlig dag 2007–2014 (procent) Källa: Nordicom-Sveriges Mediebarometer 2014

2.4 Annonsmarknaden

IRM:s senaste rapport *Svensk Reklammarknad 2014* ger en översikt över reklamåret 2014 och visar att de totala reklaminvesteringarna i Sverige ligger närmare 67 miljarder kronor vilket innebär en ökning på 1,7 procent jämfört med 2013.

Enligt IRM kan ökningen förklaras av en stabil allmänekonomi med en beskedlig, positiv tillväxt samt flera evenemang såsom OS, fotbolls-VM och val till EU-parlamentet och riksdagen. Reklam- och mediemarknaden präglas fortsatt mycket av skiftet från tryckt annonsering till digital annonsering.



Figur 2.6 Stora reklamkakan 2014. Källa: IRM:s Årsrapport - Svensk Reklammarknad 2014

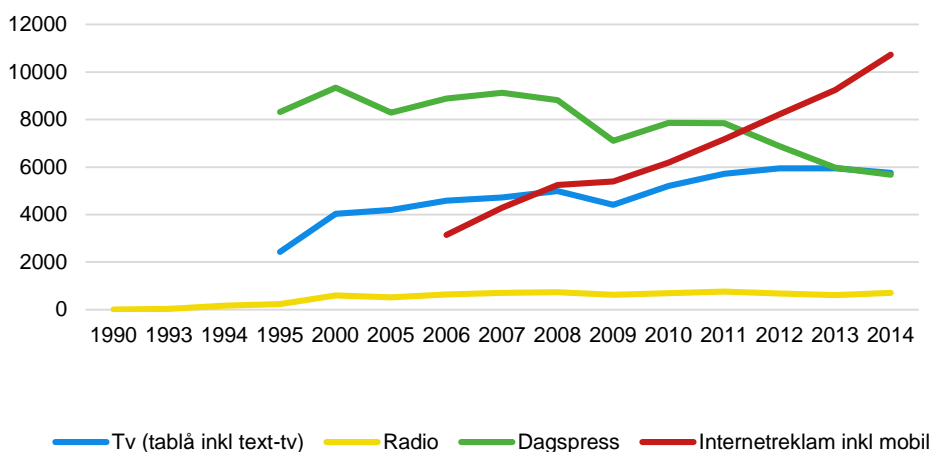
Trots nedgången i det samlade tv-tittandet lyckades tv-branschen under en rad år att öka sin andel av annonsmarknaden. Mellan 2009 till 2013 redovisade tv-branschen rekordresultat i fråga om annonsintäkter. Men därefter har trenden vänt. Totalt minskade försäljningen av tv-reklam under 2014 med omkring 200 miljoner kronor, eller 3,4 procent, till knappt 5,8 miljarder kronor. Nedgången är ett tecken på att den allt hårdare konkurrensen om publiken har börjat gå ut också över försäljningen av tv-reklam. Annonsmarknaden i dagspressen var nästan lika stor som tv-reklamen, medan radioreklamen stod för cirka 700 miljoner kronor.

Till de medier som sett sin del av annonskakan minska under senare år hör dagspressens pappersutgåvor – minus 10 procent under 2014 – och tidskriftsbranschen – minus 8,2 procent under 2014. På bara sex år har de här båda segmenten tappat 39 respektive 45 procent av sin annonsering. Annonsbortfallet har haft stor betydelse för lönsamheten hos de tryckta medierna. För dagspressen var 2013 det sämsta året i modern tid i fråga

om lönsamhet. Under 2014 ökade dock morgonpressens digitala annonsintäkter med drygt 28 procent jämfört med 2013 (TU:s Internetbarometer, 2015-02-18).

Trots en minskad räckvidd för den kommersiella radion ökade medieinvesteringarna i radio med 16 procent under 2014.

Av figuren nedan framgår den pågående strukturomvandlingen på reklammarknaden där annonsörerna väljer att lägga en allt större del av sin annonsering på internetbaserade medieformer. Reklamen följer med andra ord publiken ut på nätet.



Figur 2.7 Nettointäkter från reklam 1990-2014, löpande priser mkr (källa: IRM)

Av rapporten *Top Thirty Global Media Owners 2015* från det engelska analysföretaget Zenith Optimedia Group framgår att Google under 2014 stärkte sin position som världens största medieägare och att avståndet till den näst största aktören ökade från 115 till 136 procent. Hur mycket av annonsörernas reklaminvesteringar på den svenska marknaden, framför allt från internetreklamen, som hamnar hos globala aktörer såsom Google och Facebook är i dagsläget dock inte möjligt att mäta. Beträffande den danska annonsmarknaden har Kulturstyrelsen i Danmark uppskattat att 52 procent av de danska kronor som investeras i internetreklam går till utländska företag.

2.4.1 Dagspressens ekonomi

Medieforskaren Jonas Ohlsson vid Göteborgs universitet har på uppdrag av myndigheten analyserat de svenska tidningsföretagens årsredovisningar för 2014. Utfallet presenteras i den kommande rapporten *Dagspressens ekonomi 2014*. Av analysen framgår att intäkterna från den tryckta annonseringen fortsatte att falla i snabb takt. Samtidigt slutade 2014 med en kraftig ökning av tidningarnas digitala annonsering. Variationen i andelen digitala annonsintäkter skiljer sig dock kraftigt åt mellan olika delar av branschen. Den samlade tidningsupplagan föll med 5,3 procent, ett resultat som i relation till befolkningsutvecklingen är det största tappet hittills för den svenska dagspressen. Det ekonomiska tillskottet från de rent digitala abonnemangen förefaller än så länge mycket begränsat för de svenska tidningsföretagen.

Trots en fortsatt minskad omsättning kunde flera tidningsbolag bibehålla eller rent av förbättra resultatet jämfört med 2013, vilket var det sämsta året i modern tid för den svenska tidningsindustrin. De omfattande personalneddragningar som genomförts på flera håll under senare år har alltså bidragit till att dämpa effekten av de sjunkande intäkterna. Resultatet i några av landets stora tidningskoncerner tyngdes samtidigt ner av kostnader för nedskrivningar av övervärden från tidigare års företagsförvärv.

2.5 Betal-tv-marknaden

Antalet traditionella tv-abonnemang på den svenska marknaden var år 2014 5,2 miljoner, enligt PTS *Svensk telemarknad 2014*. Detta är en minskning med en procent jämfört med föregående år, men en ökning med 21 procent jämfört med 2006, då PTS började samla in uppgifter om antal tv-abonnemang. Den högsta siffran noterades år 2012, då antalet tv-abonnemang var nästan 5,3 miljoner.

De totala intäkterna för grund- och tilläggsabonnemang uppgick till 9 miljarder kronor, vilket är en ökning med två procent från 2013 och 18 procent från år 2009, då PTS började samla in uppgifter om intäkter från tv-abonnemang. Intäkterna från grundabonnemang uppgick under 2014 till 8,5 miljarder kronor, vilket är på samma nivå som föregående år. Intäkterna från tilläggsabonnemang ökade med 15 procent till 704 miljoner kronor, vilket dock inte inkluderar samtliga beställ-tv-tjänster på marknaden.

Tillgången till abonnemang på beställ-tv-tjänster (SVOD) har ökat de senaste åren. Enligt MMS hade 2,4 miljoner personer i åldersspannet 9–99 år tillgång till någon SVOD-tjänst i slutet av år 2014, vilket är 800 000 fler än samma period år 2013. De abonnemangstjänster som ingick i denna mätning är C More Play, C Sports, Euro-sport Player, Filmnet, HBO Nordic, Kanal 5 Premium, Netflix, Telia Play+, TV4 Play Premium och Viaplay. Netflix står för en stor del av tillgången till SVOD-tjänster. Nästan 1,6 miljoner personer hade tillgång till Netflix i slutet av 2014, vilket är en ökning med 600 000 personer jämfört med samma period 2013.

2.6 Hushållens kostnader för mediekonsumtion

De förändrade konsumtionsmönstren med ökad användning av ny teknik avspeglar sig också i hushållens ökande kostnader för mediekonsumtion. Hushållens mediekonsumtion påverkas dock i relativt liten utsträckning av svängningar i den allmänna konjunkturen. Enligt en undersökning som TNS-Sifo genomförde 2014 lägger ett genomsnittligt hushåll ner drygt 15 000 kronor per år på kostnader för de olika medier de använder. Av de totala kostnaderna går 2 556 kronor per år till betal-tv och 2 340 kronor till dagstidningsprenumerationer. Det kan jämföras med radio- och tv-avgiften som för närvarande uppgår till 2 216 kronor per år.

IRM och MMS kom i en motsvarande undersökning *Hushållens medieutgifter 2014* fram till att de totala medieutgifterna för ett genomsnittshushåll i Sverige uppgår till nära 17 000 kronor per år, vilket enligt IRM och MMS är i nivå med föregående undersökning från 2011. Undersökningen visade att mobiltelefoni och internetuppkoppling utgör de största andelarna av hushållens medieutgifter. I båda fallen rör det sig om kostnader för att få tillgång till medieinnehåll och för att kunna kommunicera med andra. Kostnaderna för mobiltelefoni och internet följs av utgifter för tv och dagspress.

Dessa undersökningar visar att de svenska hushållens utgifter för digitala medier kraftigt överstiger utgifterna för tryckta medier. Kostnaderna för nätbaserade tjänster som digitala tidningar, e-böcker, samt musik- och tv-tjänster uppvisar en hög tillväxttakt, om än från jämförelsevis låga nivåer.

Traditionella betal-tv-paket står för en majoritet av svenskarnas utgifter för rörlig bild, men analysföretaget Mediavision gjorde i december 2014 bedömningen att klyftan kommer att minska mellan betal-tv-paket och online-tjänster under 2015. Orsakerna till utgiftsökningen för online-material kan vara flera. För det första har mer än vart fjärde svenskt hushåll abonnemang till minst en streamingtjänst. För det andra har många abonnemang övergått från att vara gratis kampanjerbjudanden till betalda abonnemang.

3 Vad är public service?

SR, SVT och UR utgör tillsammans med övriga medier en del i den demokratiska uppbyggnaden av vårt samhälle. Public service-bolagen har ett särskilt samhällsansvar genom uppdraget att verka i allmänhetens tjänst, och genom att uppdraget kan fullgöras med en stabil och långsiktig finansiering via radio- och tv-avgiften. Bolagen ägs av Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB och verksamheten ska präglas av oberoende, självständighet och mångfald samt tillgänglighet för alla.

De särskilda villkor som ställs upp för sändningsverksamheten i allmänhetens tjänst formuleras i ett sexårigt sändningstillstånd som reglerar vad sändningarna ska innehålla och hur sändningsrätten ska utövas. Vid sidan om sändningstillståndet meddelas årliga beslut av regeringen om hur medelstillelningen ska och får användas. Av anslagsvillkoren framgår att bolagens kärnuppgift är att producera och sända program. Bolagen ska också, i förekommande fall, använda medlen till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

Att bedriva sändningar i allmänhetens tjänst innebär i huvudsak att det ska finnas en mångfald genom ett mångsidigt utbud, spegling av förhållanden i hela landet och en variation i produktionsformer. Det ska vidare finnas en allsidig nyhetsverksamhet och ett brett kulturutbud tillgängligt för hela publiken. Bolagen ska särskilt tillgodose behov hos vissa målgrupper, nämligen barn och unga, personer med funktionsnedsättning och minoritetsspråkgrupper. Sändningsrätten ska utövas sakligt, opartiskt och med hänsyn till den enskildes privatliv och till televisionens respektive radios särskilda genomslagskraft.

3.1 Inledning

I det här kapitlet redovisar vi de närmare förutsättningarna för public service-bolagen genom att beskriva hur public service-uppdragen är formulerade. Kapitlet inleds med en kort tillbakablick från tiden då radiosändningar inleddes i Sverige. Detta följs av ett avsnitt om public service betydelse för samhället med en särskild redogörelse för tre medieforskarens syn. Kapitlet avslutas med en sammanfattande beskrivning av hur bolagen ägs och finansieras samt det särskilda regelverk som gäller för dem.

3.1.1 Historik

En grundläggande princip för svensk politik på radio- och tv-området har ända sedan radio introducerades i Sverige på 1920-talet varit att hela befolkningen ska ges tillgång till ett allsidigt och oberoende utbud. Tekniska eller geografiska hinder ska inte stå i vägen för att hela programutbudet ska komma alla till del (betänkandet *Radio och tv i allmänhetens tjänst*, SOU 2000:55, s. 39). I Sverige fick AB Radiotjänst ensamrätten till radiosändningar år 1925. Precis som flera andra europeiska länder, valde Sverige ett system efter brittisk förebild som innebar att radiosändningarna organiserades i form av nationella monopol där ett eller flera allmännyttiga företag fick sändningsrätten och gavs ett särskilt uppdrag i allmänhetens tjänst. I Sverige innebar detta att monopolföretaget AB Radiotjänst skulle stå fritt gentemot staten och andra maktcentra, samtidigt som staten skulle utöva en kontrollerande verksamhet och ytterst garantera den ekonomiska

basen. Flera grundläggande principer som formade avtalet mellan staten och AB Radiotjänst – exempelvis krav på opartiskhet, saklighet, program av växlande art och folkupplysning – finns i någon form kvar i sändningstillstånden för public service-bolagen. Redan från start har således public service-bolagen haft en särställning på mediemarknaden.

Monopolet på radiosidan bröts när försök med närradio inleddes år 1979, även om förändringen blev påtaglig först när det år 1993 tilläts reklamfinansierad privat lokalradio. När det gäller monolet på tv-marknaden upphörde det i slutet av år 1987 i samband med lanseringen av satellitsändningarna av TV3.

3.2 Public service-bolagens betydelse för samhället

3.2.1 Mediernas roll – en demokratifråga

Medierna utgör en viktig del i den demokratiska grundläggande uppbyggnaden av ett samhälle. Denna del är av stor betydelse eftersom medierna utgör en källa till information som enskilda samhällsmedborgare kan ta del av, bli upplysta av och låta sig påverkas av. Genom detta har medierna ett direkt eller indirekt inflytande på de beslut och ställningstaganden som medborgarna tar.

3.2.2 I allmänhetens tjänst – ett särskilt ansvar

De tre public service-bolagen har ett särskilt samhällsansvar och därmed en särställning på medieområdet. Detta särskilda ansvar kommer till uttryck i uppdraget att verka i allmänhetens tjänst så som det har formulerats i regeringens riktlinjer och beslut om sändningstillstånd och andra villkor. Ansvaret innebär att verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Radio och tv i allmänhetens tjänst ska därtill erbjuda ett brett programutbud som präglas av oberoende, opartiskhet och saklighet. Vidare ska vissa målgruppers behov och intressen tillgodoses och utbudet ska vara tillgängligt för alla.

3.2.3 Några medieforskares perspektiv

Medieforskarna Lars Nord (professor i politisk kommunikation), Jesper Strömbäck (professor i journalistik) och Ingela Wadbring (professor i medieutveckling) har ombetts att ge sin syn på public service mot bakgrund av myndighetens uppdrag och har i ett gemensamt yttrande fokuserat på de generella frågor kring mediemarknadens utveckling som de finner mest centrala. De har i huvudsak fört fram följande.

Mediemarknaden utgör inte och bör inte behandlas som vilken marknad som helst. Även om det absoluta flertalet av svenska medieföretag utgörs av kommersiella aktörer bör medierna i stället ses som en del av den demokratiska infrastrukturen i ett land. Tre centrala demokratikriterier är politisk jämlikhet, upplyst förståelse och effektivt deltagande. Framförallt när det gäller den politiska jämlikheten och den upplysta förståelsen har medierna både direkt och indirekt en mycket stor betydelse. Den direkta betydelsen handlar om att medierna är den viktigaste källan till information om politik och samhälle för den enskilde. Den indirekta betydelsen handlar om att de som inte själva tar del av medierna får information från andra som har gjort det. För att människor ska kunna

fungera som medborgare, påverka, ta tillvara på sina intressen och rösta på ett genomtänkt sätt krävs att de är tillräckligt informerade och kunniga vad gäller samhällsfrågor i stort.

Hur informerade människor är när det gäller politik och samhälle beror därför i hög grad på (1) i vilken utsträckning som medierna rapporterar om och bevakar politik och samhälle och (2) i vilken utsträckning de medier som har en kvalificerad bevakning och rapportering om politik och samhälle når ut brett. Det finns en riklig mängd forskning som på en generell nivå visar att ju mer de breda nyhetsmedierna rapporterar om politik och samhälle, och ju mer människor regelbundet tar del av de breda nyhetsmedierna, desto bättre är deras kunskaper om politik och samhälle, och desto mindre är kunskapsklyftorna.

Att människor är informerade om politik och samhälle handlar inte bara om deras egen nytta. Det ska snarare ses som en allmän nytta (public good). Medier som tillhandahåller en bred och kvalificerad bevakning av politik och samhälle bidrar därmed både till allmännyttan och till att stärka demokratin. Mediemarknaden och medietvecklingen kan därför inte enbart reduceras till en fråga om marknader eller mediebranscherna. Det är i grunden en demokratifråga. Ur det här perspektivet är en central fråga i vilken utsträckning public service – i sig och i förhållande till kommersiella aktörer – bidrar till att stärka demokratin genom att (1) distribuera egenproducerade eller inköpta program som (2) är informativa och (3) når ut brett, och som därigenom (4) bidrar till att öka medborgarnas kunskaper om och förståelse för samhällsfrågor i vid mening, och som (5) motverkar kunskapsklyftor mellan olika grupper.

Public service är generellt viktigare än någonsin, då public service-bolagen i högre grad än andra företag bidrar till att stärka demokratin genom ovanstående. Dessutom finns det forskning som visar att ett starkt public service också har betydelse genom att höja den allmänna nivån hos andra medieföretag som de konkurrerar om mediekonsumenterna med. Därför är det också viktigt att public service finns på alla de plattformar där konsumenterna/medborgarna finns.

Även om stora delar av den verksamhet som public service bedriver inte handlar om nyhetsförmedling eller samhällsfrågor så fungerar ett brett utbud – som upplevs angeläget för så många som möjligt – som ett sammanhållande kitt i samhället. Public service-medierna har därtill visat sig ha en särskilt viktig roll vid kriser av olika slag. Inga medier kan rapportera lika högt förtroende som public service-radio och -tv.

Betydelsen av denna fråga har ökat i takt med att medietvecklingen gått mot en ökad fragmentering och ökad betydelse av människors preferenser. Den stora förändringen inträdde omkring år 2005. Redan nu är det dokumenterat att det kraftigt ökade medietutbudet har gjort att människors ålder och politiska intresse har blivit viktigare för att förklara i vilken utsträckning de följer nyheterna och att det har uppstått en förstärkt klyfta mellan nyhetssökare och nyhetsundvikare. Det i sig riskerar att leda till ökade kunskapsklyftor och försvagad demokrati. Dessutom är det mycket tydligt att nyhetsundvikarna, vid sidan av att vara yngre och mindre politiskt intresserade, präglas av att tillhöra socioekonomiskt och sociokulturellt svagare grupper. Det riskerar att leda till att de nya klyftorna förstärker redan existerande socioekonomiskt betingade klyftor. Det gör också att det finns mycket svaga incitament för kommersiella aktörer att försöka nå

dessa grupper med ett utbud som kan stimulera och öka deras intresse för och kunskaper om politik och samhälle i den mån de distribuerar ett sådant innehåll. Ett brett public service är därför det som ger störst chans att mediekonsumenterna vid sidan av ett underhållande utbud också tar del av ett mer faktainriktat utbud. Med andra ord har betydelsen och behovet av public service förstärkts som en konsekvens av andra förändringar av det svenska medielandskapet.

3.3 Ägande och finansiering

SR, SVT och UR är aktiebolag som ägs av Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Ledamöterna i Förvaltningsstiftelsens styrelse utses av regeringen efter förslag av de politiska partierna. Förvaltningsstiftelsen har bildats genom riksdagsbeslut för att främja bolagens oberoende och har ingen roll i tilldelningen av medel till bolagen eller i beslut om bolagens organisation eller verksamhetsinriktning.

Programverksamheten finansieras genom radio- och tv-avgiften som ska betalas av alla som innehar en tv-mottagare enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Genom årliga riksdagsbeslut bestäms att intäkter från avgiften görs tillgängliga för SR, SVT och UR med en viss årlig uppräkningsgrad. Närmare villkor för hur medlen ska användas regleras i anslagsvillkor som beslutas årligen av regeringen. Uppdraget i allmänhetens tjänst medför således även ett särskilt ansvar i den meningen att programföretagen har en stabil och långsiktig finansiering.

Det råder reklamförbud för SR, SVT och UR, det vill säga bolagen får inte finansiera sin verksamhet med reklamintäkter. SVT och UR får inte heller sända program där produktplacering förekommer. Reklamförbudet omfattar inte reklam för egen programverksamhet eller för programverksamhet från de andra public service-bolagen, utbildningsmaterial eller andra liknande produkter med direkt anknytning till programmen.

Under vissa förhållanden ges en möjlighet till intäkter via sponsring, dock inte för UR. Gemensamt för de två andra bolagen, SR och SVT, är att de får låta sponsra program som innebär en direktsänd utsändning till flera länder av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där bolaget är arrangör och där arrangemanget sker inom ramen för EBU (Europeiska Radiounionen) eller av liknande betydelse. För SVT gäller dessutom att sponsring får förekomma i sändningar i samband med högst 20 evenemang per år.

3.4 Det särskilda regelverket för public service

3.4.1 Sändningstillstånd, anslagsvillkor och särskilda beslut

SR:s, SVT:s och UR:s sändningstillstånd beslutas av regeringen och reglerar hur sändningsverksamheten ska bedrivas inom en tillståndsperiod. Innevarande period inleddes i januari 2014 och löper till och med år 2019, det vill säga under sex år. Tillståndet innehåller dels allmänna bestämmelser om bland annat utsändningsteknik och teknisk kvalitet, dels villkor om vad sändningarna ska innehålla och hur programverksamheten ska bedrivas. Därutöver finns särskilda villkor om reklam, sponsring och produktplacering, samt regler om beredskaps- och säkerhetsfrågor.

Sändningstillstånden gäller endast för de linjära, det vill säga de traditionella tablålagda, sändningarna som sker i marknätet. Tillstånden reglerar alltså inte linjära sändningar som sänds genom tråd (i kabelnät, ip-nät eller över internet). Anledningen till detta är att det enligt yttrandefrihetsgrundlagen råder en etableringsfrihet för sändningar genom tråd och att den etableringsfriheten hindrar att sådana sändningar regleras i sändningstillstånd. Tillståndsvillkoren för linjära sändningar gäller för marknätet oavsett om sändningarna enbart distribueras i marknätet eller om de också distribueras genom samtidig vidareändring på andra plattformar. Att sändningstillstånden endast reglerar linjära sändningar innebär vidare att icke-linjära sändningar, som beställ-tv eller podd-sändningar, inte omfattas av tillståndsvillkoren. Det är följaktligen inte heller möjligt att ställa upp tillståndsvillkor för textbaserad verksamhet, exempelvis nyhetsverksamhet, som görs tillgänglig via internet.

Utöver sändningstillstånden finns innehållsvillkor i radio- och tv-lagen som gäller för såväl public service-bolagen som övriga aktörer på marknaden. Dessa gäller bland annat våldsskildringar och pornografi i tv och beställ-tv, förbud mot otillbörligt kommersiellt gynnande och regler om annonser och sponsring.

De årliga anslagsvillkoren innehåller huvudsakligen villkor om ekonomiska förutsättningar för året, närmare villkor om själva verksamheten, villkor om organisation och om hur uppdraget i allmänhetens tjänst ska redovisas. Bland de närmare villkoren om själva verksamheten finns anvisningar om anmälan till förhandsprövning av nya permanenta tjänster.

I ett särskilt beslut har regeringen ställt upp krav på tillgänglighet till tv-sändningar på svenska i SVT och UR. Sådant tillgängliggörande ska ske med teknikerna textning, teckenspråkstolkning, syntolkning och uppläst text. Kravet gäller enbart linjära sändningar som sker i marknät, via satellit eller genom tråd.

I det följande beskrivs särskilda villkor som ställs på SR, SVT respektive UR och som har relevans för detta uppdrag och som gäller de ekonomiska förutsättningarna, organisation, verksamheten och innehåll.

3.4.2 Villkor om ekonomiska förutsättningar

Bolagen ska inom tillgängliga ekonomiska ramar göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla uppdraget. Verksamheten ska inom ramen för uppdraget bedrivas rationellt och bolagen ska kontinuerligt vidta åtgärder som syftar till ökad produktivitet och effektivitet.

Kärnverksamhet

Bolagens kärnverksamhet är att producera och sända radio och tv till allmänheten, vilket framgår av anslagsvillkoren. I regeringens proposition *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164) förtydligas att utsändning av radio- och tv-program bland annat i marknätet utgör kärnverksamhet, medan verksamhet på andra plattformar – bland annat internet – kan vara antingen kärnverksamhet, kompletterande verksamhet eller sidoverksamhet.

Kompletterande verksamhet

Public service-bolagen ska också, i förekommande fall, använda radio- och tv-avgifts-medlen till kompletterande verksamhet. Om bolagen har kompletterande verksamhet ska de särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätta en god balans i omfattningen mellan dessa. För den kompletterande verksamheten gäller att den ska syfta till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Den ska vidare utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten. Interaktiva funktioner, tillgängliggörande av extramaterial samt text och bild kopplade till programmen kan tjäna som förtydligande av begreppet kompletterande verksamhet (prop. 2012/13:164, s. 29).

I kapitel 4 redovisar vi public service-bolagens utveckling av verksamheter vid sidan av att producera och linjärt sända radio- och tv-program från år 1995 och fram till i dag.

Sidoverksamhet

Medan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet finansieras med radio- och tv-avgiften, ska sidoverksamheter bära sina egna kostnader. Sidoverksamheterna ska i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. De ska också redovisas som egna resultatområden och ingå som en del av årsredovisningen som granskas av bolagets revisorer.

Någon närmare beskrivning eller exemplifiering av vilka delar av verksamheten som i praktiken får utgöra sidoverksamhet ges inte i anslagsvillkoren. I stället anges det övergripande syftet med regleringen av sidoverksamheter i anslagsvillkoren, nämligen att sidoverksamheter inte ska ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst.

I public service-redovisningarna för verksamhetsåret 2014 har följande redovisats i fråga om sidoverksamheter.

SR anser att syftet med sidoverksamheten kan sägas vara att stärka varumärket och ge service till lyssnare som vill ha kopior av program eller programinslag. Till SR:s sidoverksamhet hör uthyrning av musikstudior i Radiohuset och konserthuset Berwaldhallen, försäljning av programkopior på cd till privatpersoner, licensiering av inspelningar till externa aktörer för användning i kommersiellt syfte, exempelvis musikinspelningar för utgivning på cd, radioföljetonger för utgivning som ljudböcker samt medieprojekt i utvecklingsländer på uppdrag av internationella biståndsorganisationer.

SVT anser att sidoverksamheten generellt kan sägas syfta till att erbjuda och utnyttja rättigheter, resurser och goodwill. Sidoverksamheten delas in i fyra huvudkategorier, nämligen 1) rättigheter att vidareförsälja visningsrätter av program som uppmärksammas internationellt, 2) uthyrning av lokaler, personal, kostym, rekvisita och produktionsteknik, 3) försäljning av produkter såsom kunskapsspel, och 4) försäljning av abonnemang för mottagning av SVT World utanför Finland.

UR har i sin redovisning uppgett att bolaget inte har någon sidoverksamhet.

3.4.3 Villkor om organisationen

SR och SVT ska ha en decentraliserad organisation som skapar goda förutsättningar för självständigt beslutsfattande på regional och lokal nivå. Av anslagsvillkoren framgår vidare att den lokala och regionala organisationen ska ges tillräckliga resurser för att effektivt kunna spegla respektive områdes särprägel och egenart. Organisationen ska utformas med syfte att möjliggöra hög närvaro av personer ute i landet med kunskap om och förankring i de olika regionerna.

Till villkoren om organisation hör också ett krav på SR och SVT att den andel av allmänproduktionen i dessa bolags rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent.

3.4.4 Villkor om verksamheten

Följande villkor gäller i fråga om bland annat teknisk utveckling, inköp och lansering av nya tjänster.

Teknisk utveckling och närvaro på olika plattformar

Det framgår av bolagens anslagsvillkor att det är nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar för att nå publiken. Utbudet ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänsterna och programmen. Bolagen har vidare i uppgift att delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för tv, samtidigt som villkoren för verksamheten anger att bolagen bör iakttä försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla tittare har tillgång till.

Inköp och beställning från externa produktionsbolag

Bolagen ska i dialog med externa produktionsbolag säkerställa att företagens organisation för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet.

Nya permanenta tjänster ska godkännas

Nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse som public service-bolagen vill lansera inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten, ska anmälas till regeringen för godkännande. Detta utvecklas närmare i kapitel 8 *Systemet med förhandsprövning*.

3.4.5 Villkor om sändningarnas innehåll

I sändningstillstånden finns villkor som bland annat avser att säkerställa ett mångsidigt utbud, nyhetsverksamhet, ett brett kulturutbud och en programverksamhet som tillgodoser behoven hos särskilda målgrupper.

Mångfald

Bolagen ska erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. I detta ligger att tillhandahålla ett varierat utbud på det svenska språket. Programverksamheten ska vidare som helhet bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv samt utmärkas av hög kvalitet och nyskapande form och innehåll. Programmen ska vidare utformas så att de genom tillgänglighet

och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Utbudet ska också spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen samt som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Bolagen ska vidare beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningssyttringar.

Bolagen ska verka för mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. Vid sidan om en betydande egen programproduktion ska utläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program bidra till denna variation liksom utomståendes medverkan i den egna programproduktionen.

En allsidig nyhetsverksamhet

Nyhetsverksamheten i SVT och SR ska bedrivas så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck i olika program. Bolagen ska meddela nyheter, stimulera till debatt, kommentera och belysa händelser och skeenden och därvid ge den allsidiga information som medborgarna behöver för att vara orienterade och ta ställning i samhälls- och kulturfrågor. SR och SVT har dessutom i uppdrag att granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna samt spegla verksamheten inom sådana organ och inom andra maktsfärer. Nyhetsförmedling och samhällsbevakning ska vidare ha olika perspektiv, så att händelser speglas utifrån olika geografiska, sociala och andra utgångspunkter. För SVT gäller vidare ett särskilt villkor att sända regionala nyhetsprogram.

Ett brett kulturutbud tillgängligt för hela publiken

SVT och SR ska erbjuda ett mångsidigt kulturutbud som ska fördjupas, utvecklas och vidgas under tillståndsperioden. I uppdraget ingår också att bevaka, spegla och kritiskt granska händelser på kulturlivets olika områden i Sverige och i andra länder. Bolagen ska vidare, på egen hand och i samarbete med utomstående producenter och utövare i det svenska kulturlivet, svara för en omfattande produktion av kulturprogram i vid mening. Särskild vikt ska läggas vid dramaproduktion. Bolagen ska vidare bland annat göra föreställningar, konserter och andra kulturhändelser tillgängliga för hela publiken genom samarbeten med kulturinstitutioner samt fria kulturproducenter på skilda kulturområden i hela Sverige. För SVT:s gäller också ett krav på bidrag till utvecklingen av svensk filmproduktion.

Den särskilda målgruppen Barn och unga

SR, SVT och UR ska erbjuda ett varierat utbud av program för och med barn och unga. Programmen ska på barns och ungas egna villkor förmedla nyheter och fakta samt kulturella och konstnärliga upplevelser från olika delar av Sverige och världen. När det gäller produktionen, så ska bolagen ha en omfattande nyproduktion och egen produktion av program i olika genrer för barn och unga. Bolagen ska särskilt utveckla programverksamheten för äldre barn och unga. Bolagen ska vidare ta hänsyn till de språkliga behoven hos barn och unga som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper eller är teckenspråkiga.

Tillgänglighet för alla

Enligt sändningstillstånden åligger det SR, SVT och UR att beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning och ha en dialog med de berörda grupperna. Det långsiktiga målet är att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare, och tillgängligheten till program för barn och unga ska prioriteras. Bolagen ska fortsatt prioritera god hörbarhet, bland annat genom att vid utformningen av sändningarna beakta att bakgrundsljud kan försämra, för radio till och med kraftigt försämra, möjligheten för personer med hörselnedsättning att ta del av utbudet. Program ska även produceras för särskilda målgrupper.

Utöver sändningstillståndens regler om att anpassa innehållet genom exempel prioritering av god hörbarhet, har regeringen ställt upp ett särskilt krav på tillgänglighet till tv-sändningar. Kravet gäller alltså SVT och UR och innefattar särskilda kvoter som dessa bolag ska nå upp till i fråga om tillgänglighetsteknikerna textning av icke direktsända program, textning av direktsända program, teckenspråkstolkning, syntolkning och uppläst text. Kravet i det särskilda regeringsbeslutet är nytt för public service från och med år 2014 och ska redovisas årligen.

Utbud på minoritetsspråk

Bolagen har ett samlat ansvar för att det finns ett programutbud på de nationella minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli och romani chib samt, för SVT och UR, på teckenspråk. Bolagen ska även erbjuda ett utbud på det nationella minoritetsspråket jiddisch och andra minoritetsspråk. Bolagen ska vidare ha en dialog med de berörda grupperna.

UR:s särskilda uppdrag på utbildningsområdet

UR ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet och därutöver tillhandahålla ett utbud av folkbildningsprogram. UR ska även utveckla och vidga sitt utbildningsutbud. Det framhålls i sändningstillståndet för UR att programverksamheten utbildningsområdet ska inkludera barn- och ungdomsutbildning, högskole- och annan vuxenutbildning samt studieförbund och folkhögskolor. Verksamheten ska inriktas på att förstärka, bredda och komplettera de insatser som görs av andra på dessa områden. Användarna av UR:s programverksamhet, särskilt inom utbildningsväsendet, ska vidare ges möjligheter att framföra synpunkter och önskemål gällande programverksamheten.

3.4.6 Hur sändningsrätten ska utövas

Bolagens sändningsrätt ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv. Bolagen har krav på sig att beriktiga uppgifter när det är befogat. Den som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående ska ges tillfälle till genmäle. Den enskildes privatliv ska respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat. Bolagen ska ta hänsyn till tv:s särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen.

Ärenden i granskningsnämnden för radio och tv

Det särskilda beslutsorganet granskningsnämnden för radio och tv, som har tillsyn över att regler för programinnehåll följs, avgjorde 1378 ärenden under år 2014. Nämnden

beslutade i 54 procent av dessa ärenden att anmälan inte skulle leda till någon prövning, vilket utgör en något högre andel än föregående år (49 procent år 2013). Av de 1378 ärendena gäller den absolut största delen public service-bolagen. Det beror på att de flesta anmälningar från publiken gäller sändningar i SR och SVT. De två senaste kalenderåren fördelar sig det totala antalet ärenden och antalet fällande beslut på följande sätt.

	2013	2014
Totala antalet avgjorda ärenden	1318	1378
Varav SR, SVT och UR	1098	1140
<i>Andelen ärenden som gäller SR, SVT och UR</i>	83 %	83 %
Totala antalet fällningar	53	53
Varav SR, SVT och UR	30	23
<i>Andelen fällningar som gäller SR, SVT och UR</i>	57 %	43 %

Tabell 3.1 Statistik över ärenden och fällande beslut i granskningsnämnden för radio och tv

En slutsats som kan dras av denna sammanställning är att de flesta ärenden gäller sändningar från public service-bolagen. Något annat som kan noteras utifrån sammanställningen är att cirka 5 procent av public service-ärendena under 2014 sammantaget ledde till fällande beslut. Detta innebär motsatsvis att cirka 95 procent av public service-ärendena under 2014 (1087 ärenden av totalt 1140 ärenden) antingen inte ledde till någon prövning eller friades efter granskning.

4 De kompletterande verksamheterna

Vår kartläggning visar att alla tre public service-bolagen har utvecklade verksamheter vid sidan om att producera och linjärt sända program. Bolagen satsade tidigt på att utveckla webbplatser och mobila funktioner och bolagen har till stor del utvecklat sina verksamheter på liknande sätt och vid samma tidpunkter. De senaste åren har bolagen satsat på play-tjänster, närvaro i sociala medier och applikationer för att nå olika delar av publiken.

4.1 Inledning

I det här kapitlet redovisar vi vårt uppdrag att följa och analysera utvecklingen av de kompletterande verksamheterna i de tre public service-bolagen.

I avsnitt 4.2 ges en beskrivning av hur public service-bolagen exemplifierar kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet och varför myndigheten inte tar närmare ställning till hur den avgränsningen bör göras. Därefter kartläggs i avsnitten 4.3 till 4.6 verksamheternas utveckling under åren 1995 till 2015 hos de tre public service-bolagen. Hur motsvarande verksamhetsutveckling sett ut hos några andra mediebolag på marknaden redovisas i avsnitt 4.7. En analys av utvecklingen över tid inom public service, och en jämförelse med utvecklingen för andra mediebolag, redovisas i avsnitt 4.8.

4.2 Vad hör till kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet?

Som framgår i avsnitt 3.4.2 *Villkor om ekonomiska förutsättningar* ska public service-bolagen, i enlighet med anslagsvillkoren och inom ramen för radio- och tv-avgiften, bedriva kärnverksamhet och även, i förekommande fall, kompletterande verksamhet. Kärnverksamheten består av att producera och sända radio och tv till allmänheten medan den kompletterande verksamheten ska syfta till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Den kompletterande verksamheten ska vidare utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten.

För att på ett relevant sätt kunna kartlägga de kompletterande verksamheterna måste det inledningsvis utredas vad som typiskt sett hör till kärnverksamhet och vad som är sådan verksamhet som i enlighet med anslagsvillkoren ska betraktas som kompletterande.

Bolagens uppdelning

SR, SVT och UR har inom ramen för detta uppdrag getts möjlighet att redovisa sina definitioner av kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet, eftersom de i sina senaste public service-redovisningar enligt vår uppfattning inte har klargjort denna uppdelning. Bolagen exemplifierar i följande fyra punkter vad de anser vara kärnverksamhet.

1. Sändning av hela kanaler på webben, antingen simultant med sändning i marknät eller i webbexklusiva kanaler,
2. olika play-tjänster eller liknande där tidigare sända program finns för on demand,
3. exklusiva program som ligger tillgängliga on demand, och
4. direktsändning över internet av enstaka event, exempelvis sportevenemang eller presskonferenser.

Bolagen uppger vidare att exempel på kompletterande verksamheter kan vara tv-tablåer, interaktiva applikationer, programinformationssidor (SVT/UR), konsertverksamhet inför publik i Berwaldhallen, den fysiska julkalendern (SR) och lärarhandledningar (UR).

Det är bolagen som har tolkningsföretråde

Av propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164) framgår att en närmare definition av kärn- respektive kompletterande verksamhet inte ska tas fram då bolagens redaktionella oberoende ska råda. I propositionen anges dock att interaktiva funktioner kopplade till programmen, tillgängliggörande av extramaterial samt text och bild kopplade till programmen kan tjäna som exempel på kompletterande verksamhet. Av propositionen framgår vidare att kompletterande verksamheter kan finnas på olika plattformar och att det är viktigt att bolagen tydligt särskiljer kärnverksamhet och kompletterande verksamhet i sina public service-redovisningar.

Vi kan vidare konstatera, utöver att det är programföretagen själva som inom ramen för sitt redaktionella oberoende ska avgöra vad som utgör kärn- respektive kompletterande verksamhet, att det är granskningsnämnden för radio och tv som bedömer om public service-uppdraget är uppfyllt utifrån bolagens egna public service-redovisningar. Det är alltså sammanfattningsvis bolagen som har tolkningsföreträdet och inte Myndigheten för radio och tv:s sak att ta ställning till vilka verksamheter och tjänster som hör till kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet.

Vi tar inte ställning

En ordagrann tolkning av anslagsvillkoren innebär möjligen en avgränsning mellan kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som inte helt korresponderar med bolagens skiljelinje. Begreppet att sända program, som används i anslagsvillkoren för att beskriva kärnverksamheten, definieras nämligen i radio- och tv-lagen som en sändning som samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den, i motsats till ett tillhandahållande på särskild begäran. En sådan ordagrann tolkning tar dock inte hänsyn till bolagens tolkningsföretråde och ligger därför inte till grund för myndighetens kartläggning.

Myndigheten kan vidare konstatera att granskningsnämnden för radio och tv i juni 2015 i sin bedömning av bolagens public service-redovisning för år 2014 uttalade att nämnden inte delar bolagens tolkning av vad som utgör kärnverksamhet i anslagsvillkorens mening (beslut dnr 15/00616, 646 och 647). Enligt nämndens mening leder den ordagranna tolkningen av anslagsvillkoren till slutsatsen att tjänster som tillhandahålls på särskild begäran, såsom så kallade play-tjänster, inte kan anses utgöra kärnverksamhet. Granskningsnämnden gjorde dock en bedömning av uppfyllelsen av de anslagsvillkor som gäller kärnverksamhet utifrån bolagens egna definitioner mot bakgrund av bolagens tolkningsföretråde.

Vi anser att myndighetens uppdrag att följa de kompletterande verksamheterna hos public service-bolagen främst avser utvecklingen av olika slags verksamheter över tid vid sidan av att producera program och linjärt sända program. Vår kartläggning innefattar därför olika slags verksamheter där den närmare gränsdragningen mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet inte har någon avgörande betydelse för beskrivningen av bolagens verksamhetsutveckling i stort. En sådan beskrivning, oavsett om vissa beskrivna verksamheter kan anses höra till bolagens kärnverksamhet, ger en bild av utvecklingen som vi anser bäst svarar upp mot det uppdrag som myndigheten har fått av regeringen.

Vi tar mot denna bakgrund inte närmare ställning till om de verksamheter som utvecklats vid sidan av programproduktionen och den linjära sändningsverksamheten och som beskrivs i det följande bör kategoriseras som kärnverksamhet eller kompletterande verksamhet. Vi tar inte heller ställning till om enskilda verksamheter som presenteras i det följande uppfyller kriterierna i anslagsvillkoren om att de ska syfta till att utveckla och stödja – samt utgå från och ha en tydlig koppling till – kärnverksamheten.

4.3 Hur har vi följt utvecklingen?

Vi har valt att undersöka utvecklingen av verksamheterna vid sidan av att producera och linjärt sända program från det att bolagen började med verksamhet på webben, vilket var år 1995.

Uppgifterna som redovisas nedan om årtal, tjänster, innehåll med mera härrör från bolagens egna årliga public service-redovisningar för åren 1997–2014. Vi har även tagit del av bolagens webbplatser och applikationer för att titta på innehåll och funktioner. Därutöver har vi ställt frågor till och stämt av uppgifter med bolagen.

Beskrivningarna av program, programtjänster, applikationer med mera är inte fullständig då bolagen har påbörjat, utvecklat och avslutat ett stort antal verksamheter och tjänster under perioden. Vi anser dock att de ger en tillräckligt överskådlig bild av utvecklingen över tid.

4.4 Sveriges Television

I det här avsnittet beskrivs verksamhetsutvecklingen hos SVT vid sidan av att producera och linjärt sända program. Verksamhetsutveckling förekommer till exempel på webben, mobilt genom play-tjänster och applikationer samt i sociala medier. SVT har framhållit att bolaget vill hålla utbudet så tillgängligt som möjligt och finnas på de distributionsplattformar som publiken väljer att använda.

4.4.1 Webbplatsen svt.se

Historik

SVT:s webbplats www.svt.se startade den 1 september 1995 och innehöll inledningsvis text hämtad från text-tv-sidorna, information om program och tv-tablåer samt även vissa program och klipp. Av SVT:s redovisningar från den senare delen av 90-talet framgår att webbplatsen syftade till att ge mervärde till tv-sändningarna och komplettera tv-programmen med fördjupande information.

Webbplatsen svt.se har vuxit stadigt sedan starten. SVT beskriver i flera redovisningar hur bolaget satsat på att kontinuerligt utveckla webbplatsen och att mängden rörlig bild har ökat över tid.

Tekniken bakom svt.se har utvecklats i takt med den digitala utvecklingen. År 2012 lanserades webbplatsen med responsiv design, vilket innebär att innehållet anpassar sig till användarens skärm, oavsett om den utgör en bärbar dator, smart telefon eller surfplatta.

Särskilda satsningar

SVT har sedan starten haft särskilda satsningar på webben i samband med allmänna val och större sporthändelser som OS och VM. Satsningarna har bland annat innehållit videoklipp, direktsändningar, bloggar, tävlingar, debattforum och interaktivitet.

Innehåll

Svt.se är en samlingsplats för hela SVT:s utbud. I dag är webbplatsen indelad i fyra huvudmenyer; Program, Nyheter, Sport och Barn. Utbudet under *Barn* tillhandahålls på en webbsida som heter Barnkanalen. Den är avgränsad mot svt.se i syfte att minska risken för barn att se till exempel nyhetsinslag med skrämmande eller skadligt innehåll. Förra året lanserades ett barnlås för att stärka skyddet. På barnsidorna har det genom åren, utöver programutbud, funnits spel och interaktiva övningar för barn.

Det finns härutöver två tjänster på webbplatsen att klicka sig vidare till; SVT Play och Öppet arkiv. Dessutom finns länkar till väderinformation och tv-tablå. På förstasidans vänsterspalt finns nyhetsartiklar och nyhetsinslag. I högerspalten finns klipp, artiklar, information och puffar för programmen.

Webbplatsen innehåller inte bara rörlig bild utan till stor del också inslag av text i form av artiklar, bloggar och annat redaktionellt material samt möjlighet för publiken att bidra med innehåll. På webbplatsen finns dessutom service på minoritetsspråken.

Under huvudmenyn Program har många program en egen webbsida, exempelvis *Uppdrag granskning* och *Antikerundan*. *MVH TV* lanserades 2014 och samlar flera olika program som SVT tillhandahåller. Den innehåller tv-program och serier på särskild begäran, livesändningar och artiklar.

I april 2015 lanserades *Edit* som riktar sig mot en yngre publik. Den handlar om popkultur och samhälle och där finns bland annat artiklar, bloggar och webb-tv.

SVT har också börjat sända *Tvoddar*, webbexklusiva program som ofta innehåller två personer som pratar med varandra om olika ämnen. I februari 2015 uppgick antalet *Tvoddar* till sju stycken.

Kunskapskanalen på webben

Webbplatsen *kunskapskanalen.se* startades 2004 gemensamt av SVT och UR. Se en närmare beskrivning i avsnitt 4.6.1 *Webbplatserna ur.se och kunskapskanalen.se*.

4.4.2 Play-utbud

SVT har två renodlade play-tjänster, *SVT Play* och *Öppet arkiv*. Som tidigare har angetts tillhandahåller SVT även sitt programutbud på svt.se, dels på programmets webbsidor, dels genom att samla ett visst sorts utbud, exempelvis Barnkanalen med ”barnplay” och *MVH TV*. Vid årsskiftet fanns cirka 7 000 timmar program och klipp tillgängliga på SVT Play, *SVT Flow* (nedlagd våren 2015) och *Barnkanalen*. Utöver de ordinarie sändningarna som livestreamades parallellt, sändes över 2 000 timmar webbexklusivt material (till exempel serier och livesändningar av sport och nyheter).

SVT Play

SVT Play lanserades år 2006. Samma år lanserade SVT ytterligare en tv-tjänst över internet, nämligen Podd-tv som gav besökarna möjlighet att ta del av visst programutbud för nedladdning. Podd-tv är dock en avslutad verksamhet. Sedan år 2013 parallellsänds även linjära sändningar av bolagets programtjänster i SVT Play. Huvuddelen av de program och klipp som finns i SVT Play består av redan sända program. Majoriteten av de svenska programmen finns tillgängliga i 30 dagar efter ursprunglig sändning.

Play Bolibompa lanserades år 2009 inom ramen för SVT Play. Bolibompa hade sin ”egen knapp” där barnen lätt skulle kunna hitta till sin egen sajt. I dag finns inte längre benämningen Play Bolibompa, i stället finns kategorin Barn inom ramen för SVT Play.

SVT Flow

SVT Flow var en tjänst som SVT lanserade i april 2014 och som innehöll enskilda tv-program på begäran eller i en av redaktionen förbestämd slinga med möjlighet för tittaren att göra vissa val inom det totala urvalet. Målsättningen var att utveckla formerna för programguidning. Där fanns också flera webbexklusiva program. Tjänsten lades ner efter ett försöksår.

Öppet arkiv

Tjänsten *Öppet arkiv* innehåller tv-program ur SVT:s arkiv och lanserades år 2005. Tjänsten relanserades i april 2013 då SVT genom avtal hade fått rätt att publicera hela program, även de som tidigare inte kunde tillhandahållas fullt ut på grund av upphovsrättsliga skäl. Vid nystarten utvecklade SVT, efter krav från upphovsmännen, en egen webbplats för tjänsten, oppetarkiv.se. Tjänsten hade vid årsskiftet knappt 3 900 timmar tillgängligt material.

4.4.3 Det mobila utbudet, applikationer och sociala medier

Det mobila utbudet och applikationer

SVT började satsa på ett mobilt utbud år 2000 genom en mobil nyhetstjänst baserad på text-tv-utbudet. År 2005 utvecklade bolaget mobila tjänster inom tre områden: 1) publicering av text, bild och video på internet, 2) SMS/MMS och andra mobila kommunikationstjänster som möjliggjorde för besökarna att interagera i tv-programmen, samt 3) nedladdningsbara applikationer för exempelvis omröstningar och spel. SVT publicerade ett flertal program i vad som bolaget då kallade för mobil-tv och sedan dess har utbudet för mobil-tv löpande utökats.

Bolaget lanserade SVT Play för mobiler under år 2009. Under åren 2013 till 2014 lanserade SVT flera nya mobilapplikationer. SVT har i dag elva applikationer för nedladdning till mobiltelefoner, till exempel Melodifestivalen, Barnkanalen, SVT Play, Antikrundan, SVT Nyheter och Mitt i Naturen. Innehållet i nyhetsapplikationen speglar innehållet på svt.se/nyheter.

Sociala medier

SVT är också aktivt i sociala medier. Bolaget har sedan 2006 haft ett registrerat konto på YouTube och har varit aktivt på Facebook och på Twitter sedan 2012 och Instagram sedan 2013. Verksamheten har ökat över tid och under 2013 hade drygt 200 program och programtjänster egna Facebook-sidor. För att skapa ytterligare publikkontakter startade alla regionala nyhetsredaktioner under 2013 så kallade publiknätverk. Här ges en möjlighet till allmänheten att lyfta fram det som saknas i nyhetsbevakningen och bidra med tips, bilder eller filmer. Ytterligare en kontaktyta är *TV-leaks* som lanserades samma år. Här kan allmänheten anonymt lämna tips till SVT så att reportrar kan avslöja missförhållanden och granska makthavare. TV-leaks gör det möjligt för allmänheten att skicka krypterad information och känsliga dokument eller filmer för att tipsa redaktionen.

4.4.4 Nyhetsverksamhet på internet

Historik

Det har funnits nyheter i form av text och rörlig bild på svt.se sedan webbplatsen lanserades. Inledningsvis byggde svt.se/nyheter på text-tv-utbudet som producerades av nyhetsredaktionen för text-tv/webb. Materialet anpassades och kompletterades för webben med bilder, direktsänt material, bakgrunder och länkar till hemsidor. De korta nyhetssändningarna i SVT24 lades också ut i sin helhet på webben.

Under 1997 etablerades en egen redaktion som uteslutande producerade för svt.se/nyheter. Webbnyhetererna bestod av textreportage med stillbilder samt videoinslag från sändningarna. Under år 2000 kunde regionala nyhetssändningar ses på webben genom telegram och dagliga videosändningar. Användandet av rörligt material ökade på nyhetswebben under början av 2000-talet liksom mängden webbunikt material.

Under våren 2008 startade SVT en nyhetskanal på webben, *Play Rapport*. Uppdateringen av nyheterna skedde kontinuerligt över hela dygnet. År 2010 lanserades *Valpejl*, en gemensam satsning av SVT och SR. Det är en sökbar databas som användes även inför valet 2014. SVT Pejl, som är en databasjournalistisk verksamhet, har under åren byggts ut och är nu en del av den ordinarie nyhetsverksamheten. Databasen innefattar i dagsläget, utöver val och parti-information, även omfattande statistik om miljö (Miljöpejl) och skola (Skolpejl). Pejl finns även på Twitter och Facebook. Nyhetsrapporteringen förstärktes på webben 2012 och SVT Nyheter och Pejl utvecklades vidare. Syftet var, enligt SVT, att kunna publicera nyheter på den plattform som för tillfället är bäst lämpad och som kan ge uppdaterade nyheter till publiken under hela dygnet.

SVT Nyheter

SVT Nyheter är indelat i ett antal underrubriker, till exempel Inrikes, Utrikes, Ekonomi och Vetenskap. Nyheterna består av artiklar och tv-inslag. Det finns också sex stycken

nyhetsbloggar, bland annat SVT:s politikblogg, #Dinröst-bloggen och Kommungranskarna. Användningen av SVT Nyheter över nätet ökade kraftigt under 2013. Nyhetsverksamheten satsade under året på presentation via webben för mobiler och surfplattor. Samma år lanserade bolaget applikationen SVT Nyheter för att samla och tillgängliggöra nyhetsutbudet och riksnyhetererna genomförde satsningar på snabbare direktrapportering både i rörlig bild och i text.

På SVT:s nyhetssida finns *SVT Opinion*, ett forum för nyhetsdebatt där allmänheten kan skicka in debattartiklar och också delta i chattar och kommentera artiklar. Här är det skrivna ordet i fokus.

SVT:s regionala nyhetsarbete märks inte bara i SVT:s nyhetssändningar i tv utan även på bolagets webbplats. På webben förstärktes den regionala närvaron 2013.

4.4.5 Tillgänglighetstjänster

SVT tillgängliggör i olika omfattning program genom textning, syntolkning, tecken-
språkstolkning och uppläst text.

SVT Play är sedan 2013 en tillgänglighetscertifierad tjänst enligt de internationella riktlinjerna för tillgänglighet på webben, WCAG (Web Content Accessibility Guidelines). Som exempel nämner SVT i sin redovisning att det på webben finns valbar undertext för majoriteten av de förproducerade programmen, riksnyhetsprogram är försedda med inbränd text och SVT Play har symboler som förenklar identifieringen av de program som är syn- och teckenspråkstolkade. SVT har deltagit i ett projekt som syftar till att utveckla en applikation för att förenkla sättet att läsa textremsor i program genom att den upplästa textremsan finns i mobilen.

4.5 Sveriges Radio

I det här avsnittet beskrivs verksamhetsutvecklingen hos SR vid sidan av att producera och linjärt sända program. SR har angett att bolagets strategi vilar på tre ben, 1) de marksända radiosändningarna, 2) de egna digitala plattformarna och 3) sociala medier. Att möta publiken där den är, är vidare ett av SR:s strategiska mål för tillståndspanoraden.

4.5.1 Webbplatsen *sverigesradio.se*

Historik

SR:s webbplats startade år 1995. P3 var först ut med att sända program samt presentera programinformation, men Ekots nyhetsverksamhet fanns också med vid starten. SR började också vid denna tidpunkt att sända streamade FM-kanaler över nätet.

Programverksamheten på webbplatsen har utvecklats fortlöpande. År 1998 fanns ett drygt femtiotal av SR:s program för lyssning i efterhand. Under 2000-talet utvecklades och nylanserades SR:s webb i flera omgångar med nya utseenden och nya funktioner. Webbplatsen gjordes stegvis mer användarvänlig för radiolyssning och tillgången till ljudfiler och möjligheten att kommentera innehåll ökade.

P3 startade under hösten 2003 tre nya musikkanaler på webben (P3 Rockster, P3 Street och P3 Svea, vilka lades ner 2011) och tillgången till ljud på nätet, både i form av direktsända kanaler och program att lyssna på i efterhand, blev betydligt större. Vid slutet av

året direktsände SR regelbundet i 14 programtjänster på nätet. Detta utbud var en blandning av FM-programtjänster, digitala programtjänster (DAB) och särskilda programtjänster på webben. Under 2005 startades SR:s podcast-sändningar. Det stora genombrottet kom sommaren 2005 med programmet *Sommar i P1* som sedan dess varit en podcast-sändning. Året efter fanns för första gången så gott som alla bolagets program tillgängliga via webben för lyssning i efterhand.

Under 2007 utvecklade SR en ny webbradiospelare. I den integrerades möjligheten att lyssna på allt utbud i efterhand med alla direktsända programtjänster, både FM-programtjänster och unika programtjänster på webben samt att hitta arkivmaterial från SR Minnen.

Webbplatsen sverigesradio.se gjordes om 2013 med en gemensam adress och så kallad responsiv design, det vill säga att innehållet anpassar sig till användarens skärm, oavsett om den utgör en bärbar dator, smart telefon eller surfplatta. Särskilt mobilen stod i centrum för utvecklingen på grund av den stora användningen av smarta mobiler. SR:s tjänster finns också på mini.sverigesradio.se för enklare telefoner. Enligt SR kommer allt färre besökare in via förstasidan utan i stället på artikel- eller inläggsnivå. I år ska bolaget därför utveckla besöksupplevelsen på den nivån.

Enligt 2014 års public service-redovisning hade webbplatsen sverigesradio.se 1 240 000 unika webbläsare under en vecka. Användarna av applikationen Sveriges Radio Play var i genomsnitt 368 000. Den lyssningsform som ökar mest på Sveriges Radios digitala plattformar är podd (efterhandslyssning).

Särskilda satsningar

Sveriges Radio har under åren haft särskilda satsningar och temasideor på sin webbplats där innehåll har samlats och arkiverats under olika rubriker. Dessa har innehållit text, ljud och ibland även rörlig bild. Sidorna har rört olika teman såsom Irak-kriget, EMU-omröstningen, Pirate-Bay-rättegången eller humor och miljö. Inför valet år 2010 skapade SR en särskild portal som synliggjorde resultatet av alla valsatsningar i samtliga programtjänster. Den innehöll även webbspecifikt material och gav möjligheter till interaktivitet med publiken. SR drev också tillsammans med SVT tjänsten Valpejl – en publik databas med information om kandidaterna som ställde upp i valet år 2010.

Innehåll

Förstasidan på SR:s webbplats innehåller i dagsläget nyheter från bland annat Ekot, lokala redaktioner, Radiosporten och Kulturlytt. Det går även att på webbplatsen lyssna direkt på SR:s olika programtjänster och lyssna och ladda ner SR:s hela programutbud eller den inbäddningsbara spelaren fritt på sin egen sajt. Den som vill kan ”bädda in” ett inlägg eller en sändning och tillgängliggöra SR:s utbud på andra plattformar än SR:s egna. Under andra halvåret 2014 hade enligt SR den inbäddningsbara spelaren använts av andra mediasajter och bloggar cirka 280 000 gånger. Bolaget ger allmänheten möjlighet att använda dess öppna programmeringsgränssnitt för att skapa egna tjänster med SR:s innehåll. I dag finns också möjligheten att dela extrasändningar på andra plattformar än webbplatsen och spellistor delas på exempelvis Spotify.

De allra flesta programmen har en egen programsida på webbplatsen där det, utöver program, finns programinformation och kortare klipp från programmen. För en del

sidor finns även bloggar, kommentarsfunktioner och tävlingar kopplade till programmen. Detta har minskat de senaste åren enligt SR som menar att ljudet och lyssningen står i fokus.

Det finns en särskild del på webbplatsen för barn med spel och program. Barnwebben är uppdelad på en sida för mindre barn (Radioapan) med mer visuellt material kopplat till lyssningen och en sida för större barn (Junior) med nyheter, reportage och tävlingar med mera.

Barn och ungdomar har varit särskilda målgrupper för SR:s webbverksamhet sedan bolaget startade med verksamhet på webben i mitten av nittiotalet. Under 2015 ska SR satsa särskilt på spridningen av och kännedomen om SR:s barnverksamhet. Bland annat ska barnwebben göras om och applikationen Radioapans banankalas, som lanserades 2012, ska förnyas.

SR:s barnwebb startade 2002 och utvecklades stegvis de efterföljande åren genom att allt fler program fanns att lyssna på och att det löpande tillkom lekar och spel som komplement till programmen. År 2010 renodlades barnwebbens tilltal och struktur efter yngre respektive äldre barns förutsättningar och krav. En juniorwebb lanserades för 9–12-åringar. Tekniken moderniserades och webbplatsen blev speciellt anpassad för barn som inte kan läsa och blev också en ”barnsäker” webbplats. Samma år lanserades Radioapans nya webbplats där barnen kunde spela, lyssna och pyssla. Den nya radiospelaren var speciellt anpassad för att barnen själva skulle kunna välja program eller musik och styra lyssningen. Den hade även en yta för extramaterial i form av bilder, bildspel eller interaktivitet pyssel kopplat till olika program.

Genom bland annat P3 riktar sig SR mot den yngre publiken. På P3:s hemsidor finns till exempel information om musik och uppgifter om ämnen som behandlades i programmen och möjligheterna till interaktivitet utvecklades i början på 2000-talet. P3 Star började sända i slutet av år 2001. Året efter startade P3 Star en webb-community, en mötesplats där barn och ungdomar kunde kommunicera om frågor som var relaterade till programmen i P3 Star. I dag sänds musik dygnet runt på kanalen och den ska i år göras mer tillgänglig för ungdomar via en applikation och en mobil plattform.

4.5.2 Det mobila utbudet och applikationer

SR inledde utvecklingen av mobilt lyssnande när bolaget 2003 lanserade en informations- och nyhetstjänst via WAP i mobila telefoner. Innehållet var ett begränsat urval av det material som fanns på SR:s webb och bestod i huvudsak av nyheter, trafik, väder och programinformation.

Poddradion, det vill säga en prenumeration på radioprogram med automatisk nedladdning i form av mp3-filer, lanserades under 2005. Förutom den särskilda poddradion erbjöds även hundratals program för lyssning i efterhand på nätet. Samma år började SR att direktsända P3 Star via internet över mobiltelefonnäten, mobil.sr.se. I mobil.sr.se ingick även textnyheter från alla bolagets nyhetsredaktioner, trafik- och programinformation, väder med mera.

Under 2008 var fokus för bolagets webbverksamhet att ge lyssnarna ytterligare möjlighet att lyssna på radio när och var man ville. Efterhandslyssningen uppmärksammandes

särskilt och det var inom det området som den publika ökningen var störst. SR utvidgade sin satsning på den särskilda webbplatsen i mobiltelefonerna under 2009. Det gällde navigering, nyhetsuppdateringens utrymme på förstasidan, antalet ljudklipp, poddradio-funktionen och ytterligare ett tiotal programtjänster började direktsändas via internet i mobilen. Den första mobilapplikation med efterhandslyssning lanserades där användarna fick tillgång till hela SR:s poddradio-arkiv och i slutet av 2009 introducerades samtliga SR:s programtjänster för direktlyssning via en applikation.

Under åren har Sveriges Radio utvecklat ett flertal applikationer som inte längre finns kvar, exempelvis OS-appen och P2 Ström. År 2011 presenterades SR:s mobilappar vidare under samlingsnamnet *Sveriges Radio Play*. Lyssningskvaliteten utvecklades och en ny mobilapp lanserades, en för smarta mobiler och en för enklare mobiler. I dag har SR fyra applikationer för nedladdning till mobiltelefoner; Sveriges Radio Play, Radiosporten Play, Radioapans banankalas och Melodikrysset. Sveriges Radio Play innehåller radioprogram, dels linjära sändningar av alla kanaler, dels tidigare sända program samt webbexklusiva program. Radiosporten Play ska enligt SR:s redovisning upphöra under 2015 på grund av låga lyssnarsiffror och höga kostnader. I stället tillkommer en P3-applikation.

4.5.3 Publikkontakt och sociala medier

SR har sedan slutet av nittioalet använt webbplatsen som en kontaktkanal med publiken. Webben gav också möjlighet till interaktivitet genom e-post och chatt i anslutning till programmen. På programmens webbsidor återfanns bland annat diskussionsforum kring olika teman, läsarfrågor och möjlighet att kommentera bloggar och omröstningar. För att ytterligare skapa publikkontakt och interaktivitet blev SR:s redaktioner under slutet av 2000-talet alltmer aktiva i sociala medier. SR genomförde också särskilda satsningar på webben och i sociala medier för att göra publiken medskapande till programmen. I dag finns SR på många sociala medier som till exempel Facebook, Instagram, YouTube, Pinterest och Twitter. Syftet är att öka spridningen av innehållet och nå publikgrupper som är svåra att nå i andra kanaler, främst den unga publiken. Drygt 200 program och kanaler hade egna Facebook-sidor år 2013.

Under år 2011 startade SR så kallade publiknätverk på två lokala redaktioner. I dag har alla lokalredaktioner sådana nätverk och flera riksredaktioner. Publiken står i direktkontakt med redaktionerna och kan bidra med tips, innehåll eller svar på frågor. 15 000 personer är med i publiknätverken.

Under 2011 startade även *Radioleaks*, en tjänst där allmänheten anonymt kan lämna känslig information till en nyhetsredaktion för att avslöja bland annat maktmissbruk och korruption.

År 2013 lanserade bolaget *Sociala Medier-handboken*, en handledning i hur journalister kan arbeta med sociala medier.

4.5.4 Nyhetsverksamheten

Historik

SR började år 2001 att publicera nyhetstexter på internet som ett tillägg till nyhetssändningarna. Samtidigt fick Ekots webbplats en ny layout med nyhetsnotiser, dygnets alla

Eko-sändningar i ljudform, specialintervjuer och ett tillhörande nyhetsarkiv. Även SR:s lokala kanaler började publicera nyhetsartiklar på sina respektive webbsidor. Året därpå startade SR en egen redaktion för nyheter på webben. På webben fanns nyheter från alla SR:s nyhets- och aktualitetsredaktioner. Sammanlagt publicerade SR drygt trehundra nyhetstelegram per dygn på nätet och många var illustrerade med korta ljudinslag. Alla sändningar gick att lyssna på i efterhand. Där fanns fördjupningar och bakgrundsinformation som inte rymdes i programmen och nyhetsarkivet växte.

SR:s nyhetssida och Ekots hemsida slogs 2004 ihop till en nyhetstjänst. Året därpå lanserade SR webbplatsen mobil.sr.se för mobiltelefoner. Där fanns de senaste nyhetssändningarna från Ekot och det ingick även textnyheter från alla bolagets nyhetsredaktioner.

Hösten 2011 startade SR webbkanalen ”Alltid nyheter” som var en försöksverksamhet för att utveckla bolagets nyhetsverksamhet. Publikmedverkan och medveten satsning på sociala medier var viktiga komponenter i projektet som avslutades efter ett år.

Lyssnandet på nyheter minskar

SR skriver i sin public service-redovisning för verksamhetsåret 2014 att det inom nyhetsområdet i dag sker en uppluckring av den traditionella nyhetssändningen. Färre människor lyssnar på nyheterna i P3 och P4. Nyhetsredaktionerna har under året satt in en rad åtgärder för att minska nedgången i nyhetslyssnande, bland annat genom att ha tätare uppdateringar, flexibla längder och nytt tilltal. Fler program har ett mer samhällsbaserat innehåll och nyhetssändningarna blir kortare eller helt integrerade i programmen. Utvecklingen innebär vidare att nyheter kombineras med korta texter, ljudklipp och bilder i sociala medier.

P3 Nyheter vill nå den yngre publiken genom att tillgängliggöra utbudet i sociala medier där ungdomar i dag tar del av nyheter.

4.5.5 Tillgänglighetstjänster

Sedan 2012 har webbplatsen sverigesradio.se byggts om till responsiv design, det vill säga att sidan anpassas till användarens skärm, oavsett om den utgör en bärbar dator, smart telefon eller surfplatta. SR utbildar reportrar i att göra materialet lätt tillgängligt, till exempel genom att döpa ljudfiler och skriva rubriker. Barn och unga med funktionsnedsättning är särskilt prioriterade i arbetet.

SR arbetar särskilt med hörbarhet och tillgänglighet relaterat till ljud. Under föregående år gjordes till exempel försök med en ljudapplikation där reportrar kan medverka i radio med högre ljudkvalitet vilket enligt SR har ökat hörbarheten avsevärt.

4.6 Sveriges Utbildningsradio

I det här avsnittet beskrivs verksamhetsutvecklingen hos UR vid sidan av att producera och linjärt sända program. UR:s uppdrag skiljer sig i flera avseenden från uppdragen för SR och SVT, särskilt genom att UR har i uppdrag att producera utbildnings- och folkbildningsprogram. Förra året sändes cirka 3 500 UR-program i tv och drygt 850 i radio. UR producerar ljud, text och rörlig bild för att stödja lärandet och knyter an till läro- och kursplaner. Vidare kompletterar UR utbildningsprogrammen med bland annat lärarhandledningar, arbetsblad och pedagogiska webbspel. I det följande beskrivs hur

UR:s verksamhet har utvecklats vid sidan av att producera och linjärt sända radio- och tv-program.

4.6.1 Webbplatserna *ur.se* och *kunskapskanalen.se*

Historik för ur.se och innehåll

UR lanserade sin första webbplats 1995. Sedan dess har webbplatsen löpande vidareutvecklats. Den mobilanpassade versionen lanserades i slutet av 2014. I den senaste public service-redovisningen anger UR att användningen av bolagets utbildningsprogram i undervisningen har ökat och att en anledning till det är att det finns större möjligheter att ta del av programmen via internet. Vid årsskiftet fanns cirka 12 900 program tillgängliga på webbplatsen.

Webbplatsen *ur.se* har för närvarande (augusti 2015) två huvudmenyer - *Ämnesmeny* och *Inspiration*. Webbplatsen är anpassad efter skolämnen och under fliken *Ämnesmeny* finns olika ämnesrubriker att klicka vidare till, såsom samhälle och politik, språk, historia och geografi. Programmen är sorterade inom de olika ämnena. Lärarhandledningar och arbetsblad ligger för nedladdning i anslutning till programmen på webbplatsen och sådant material har funnits att tillgå där allt sedan webbplatsen startade.

Under fliken *Inspiration* finns tips till pedagoger om hur programmen kan komplettera undervisning. Användaren kan klicka sig vidare till lärarhandledningar, klipp och interaktiva övningar och spel kopplade till de olika ämnena.

En del av *ur.se* presenterar program för barn upp till tolv år, *UR Barn*. Utöver program innehåller den interaktiva övningar och spel.

Särskilda satsningar

UR har också särskilda webbsatsningar för elever inom olika ämnen. *Orka plugga* är exempelvis en webbplats med råd för högstadiel elever om studieteknik och *Maktfaktorn* tar upp ämnet demokrati.

Kunskapskanalen

UR startade *kunskapskanalen.se* tillsammans med SVT år 2004. Kunskapskanalen sänds i linjär tv. I dag finns information om programmen på webbplatsen och i tabläinformati on. På *kunskapskanalen.se* finns ingen play-funktion utan tittaren länkas vidare till UR Play respektive SVT Play. Kunskapskanalen finns på Facebook och Twitter.

4.6.2 UR Play

UR lanserade år 2007 den första versionen av UR Play, den mobilanpassade versionen lanserades i början av 2014. I dag finns cirka 2 500 program i tjänsten och de finns tillgängliga i minst sex månader efter sändning i radio eller tv. Därefter finns programmen tillgängliga under fem år på *ur.se*.

4.6.3 Det mobila utbudet, applikationer och sociala medier

Under åren 2006 och 2007 arbetade UR med att utveckla utbud och distribution för mobil användning av bolagets utbud och försök med poddradio inleddes. Tv-program

på begäran sändes till mobiltelefoner. Vissa webbplatser som är kopplade till program har i dag mobil funktionalitet, men i de flesta fall saknas detta.

UR lanserade under 2014 en mobilapplikation, *ABC-raketen*, som är ett spel för barn som innehåller korta interaktiva berättelser som ska utveckla barns ordförråd och hjälpa dem att knäcka läskoden. Denna applikation är en del av UR:s lässatsning.

UR finns också i sociala medier som YouTube, Facebook och Instagram.

Vidare medverkar UR med digitalt material i ett projekt som Statens medieråd driver om medie- och informationskunnighet riktad till skolor, elever och föräldrar.

4.6.4 Distribution av program

UR började utveckla ett digitalt mediebibliotek under början av 2000-talet. Under 2003 publicerades mediebibliotekets programinformation på UR:s hemsida. Där fanns information om UR:s radio- och tv-program, webbplatser, böcker och övriga produkter som sänts eller publicerats från och med den 1 januari 2001. Mediebiblioteket som sådant finns inte längre kvar på webbplatsen, men programinformation med metadata finns ännu kvar på webbplatsen, nu med programmen.

UR:s program finns i dag tillgängliga för allmänheten på UR Play och på ur.se. Vissa program finns tillgängliga i slutna nätverk som utbildningsanordnare kan ansluta sig till via landets mediecentraler. Via mediecentralerna kan anordnarna även låna fysiska programkopior. Användningen av lån via mediecentralerna har minskat och i stället har användningen av UR:s utbud på webben ökat de senaste åren.

4.6.5 Förlagsverksamhet

UR bedrev under många år en förlagsverksamhet som producerade, gav ut och marknadsförde bland annat böcker, trycksaker, ljudkassetter och cd-skivor som en integrerad del av programprojekt och kurser eller komponenter i multimedia-paket. Bolaget ansåg att förlagsprodukterna var ett nödvändigt komplement till utbildningsprogrammen. Program, webbsidor och tryckt text skulle bilda en pedagogisk helhet. Förlagsverksamheten drevs fram till och med år 2001 som en sidoverksamhet, en verksamhet som drevs på affärsbasis och bar sina egna kostnader. Under 2002 bytte förlaget inriktning till att hantera olika typer av texter, exempelvis lärarhandledningar. Förlaget inordnades i den ordinarie verksamheten och redovisades då som kompletterande verksamhet. Förlagsverksamheten avvecklades dock 2012. Då såldes lagret till ett företag som också tog över driften av en e-handelstjänst. UR äger rättigheterna till databasen och till webbadressen www.webbshop.ur.se.

UR har också varit delägare i en bokklubb för pedagoger som hette ”Leka Lära Leva”. Det var ett samarbete mellan bolaget och företaget Studentlitteratur. UR avslutade ägandet i bokklubben i samband med att förlagsverksamheten lades ner.

Tillsammans med Forum för levande historia har UR producerat en ny digital och interaktiv upplaga av boken *Om detta må ni berätta*.

4.6.6 Tillgänglighetstjänster

UR:s program tillgängliggörs i olika omfattning genom textning, syntolkning, tecken-språkstolkning och uppläst text.

UR:s webbplatser är enligt UR utvecklade enligt gängse standard för tillgänglighet. UR:s syn- och teckentolkade program finns på UR Play och ur.se. Antalet streamingstarter under 2014 för syntolkade program var knappt 38 000 och för teckentolkade program drygt 35 000. Målsättningen är att UR:s webbplats under 2015 ska certifieras enligt WCAG 2.0, riktlinjer för tillgängligt webbinnehåll.

4.7 Motsvarande verksamhetsutveckling hos andra mediebolag

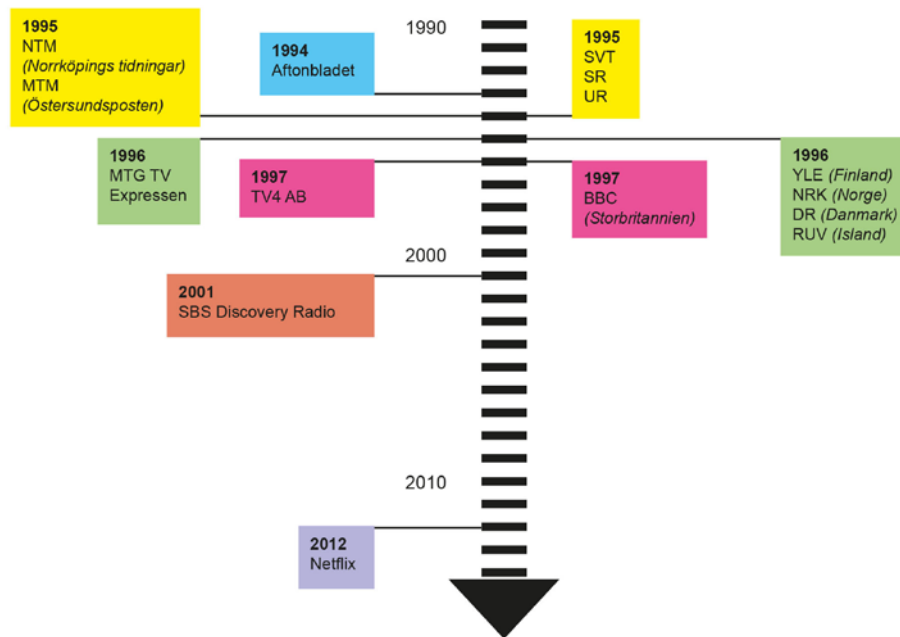
Liksom de svenska public service-bolagen har andra aktörer på mediemarknaden bedrivit en verksamhetsutveckling på webben, med play-tjänster, genom mobilt utbud, i sociala medier och med applikationer. Det gäller exempelvis radio- och tv-bolag och tidningsföretag i Sverige samt andra public service-bolag i andra länder i vårt närområde. Vad som föranlett verksamhetsutvecklingen skiljer sig i vissa avseenden åt för aktörerna. Digitaliseringen är dock en central faktor för samtliga aktörers verksamhetsutveckling.

4.7.1 En jämförelse med andra aktörers verksamhetsutveckling

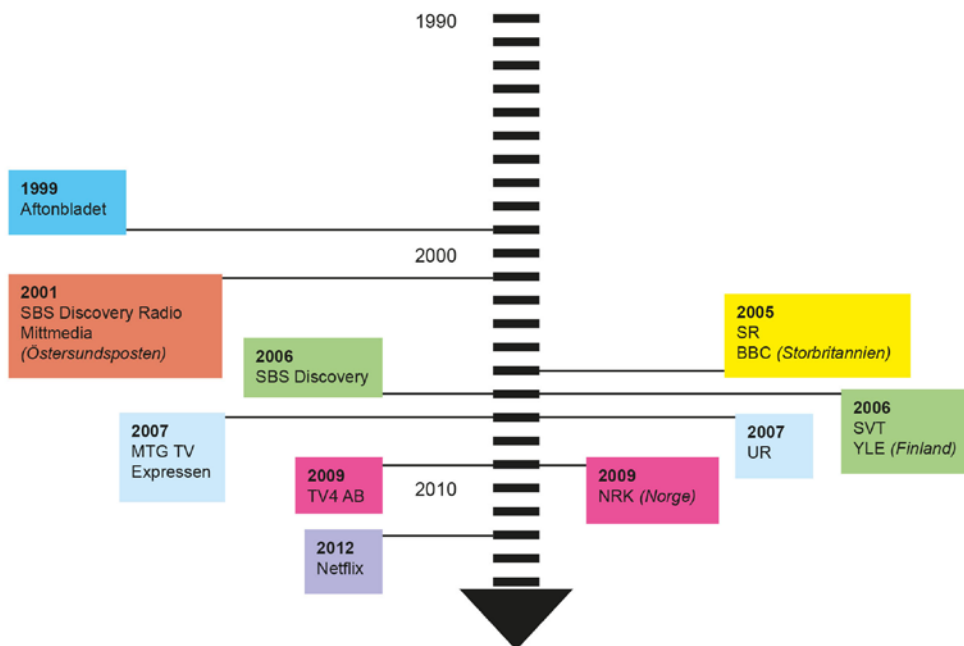
I syfte att sätta SR:s, SVT:s och UR:s utveckling i ett större marknadssammanhang, har vi låtit Stelacon ta fram uppgifter om när andra mediebolag gjort sina motsvarande satsningar. Det kan konstateras utifrån den genomgången att liksom svenska public service-bolagen har andra aktörer på mediemarknaden bedrivit en verksamhetsutveckling på webben, med play-tjänster, genom mobilt utbud, i sociala medier och med applikationer. Det gäller exempelvis radio- och tv-bolag och tidningsföretag i Sverige och andra public service-bolag i det internationella närområdet.

I det följande visas för respektive verksamhet en tidslinje med ett urval av aktörer ordnade efter lanseringsår med public service-bolag på höger sida och andra aktörer på vänster sida. Urvalet har skett i syfte att ge en bred bild av utvecklingen på medieområdet i stort. Aktörerna består dels av public service-bolagen i våra nordiska grannländer samt i Storbritannien, dels av radio- och tv-bolag som har stora andelar av den svenska mediemarknaden, samt även Netflix som utgör ett exempel på en relativt ny internationell aktör på den svenska mediemarknaden. På tidningssidan finns två huvudstadsbaserade tidningar och två tidningar i mindre städer. Det förhållandet att vissa av bolagen inte förekommer på alla listor behöver inte innebära att de inte har utvecklat alla verksamheter, utan beror här på att uppgift om lanseringsstart saknas. I avsnitt 4.8 *Analys av public service-bolagens verksamhetsutveckling* gör vi en avslutande analys av public service-bolagens verksamhetsutveckling med en jämförelse av utvecklingen hos de utvalda aktörerna.

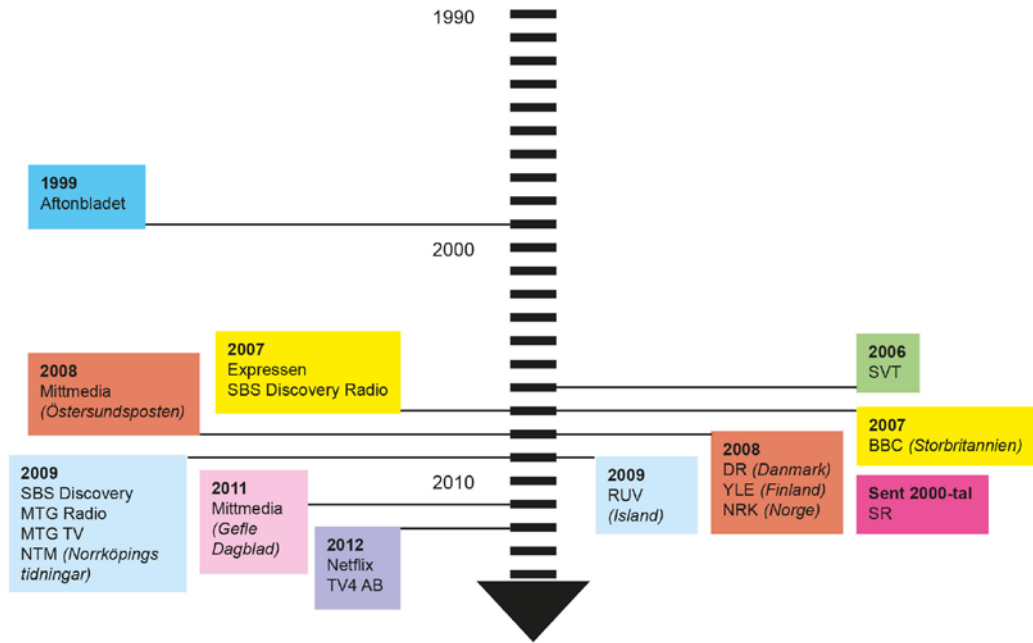
Webbplatser



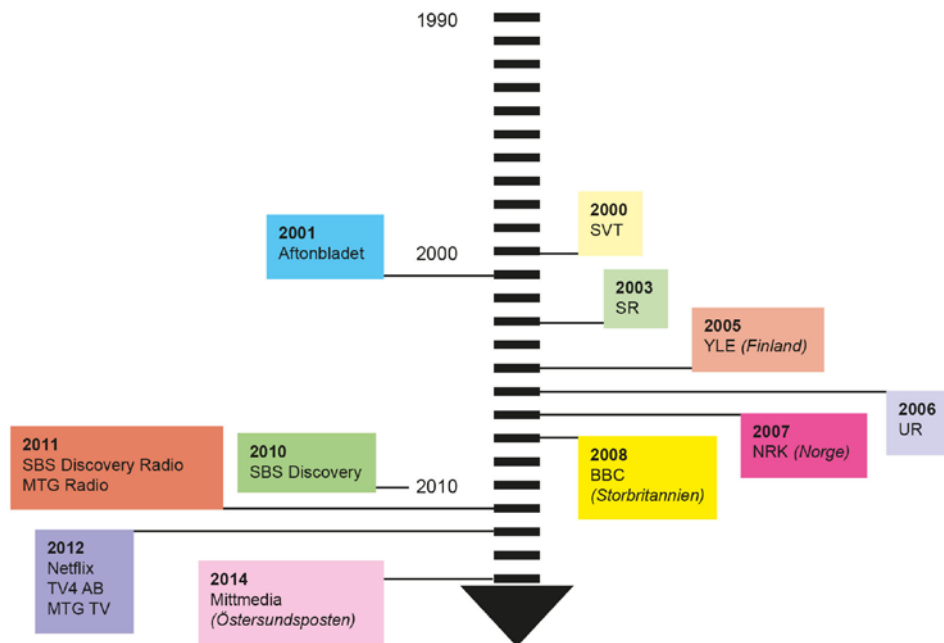
Play-tjänster



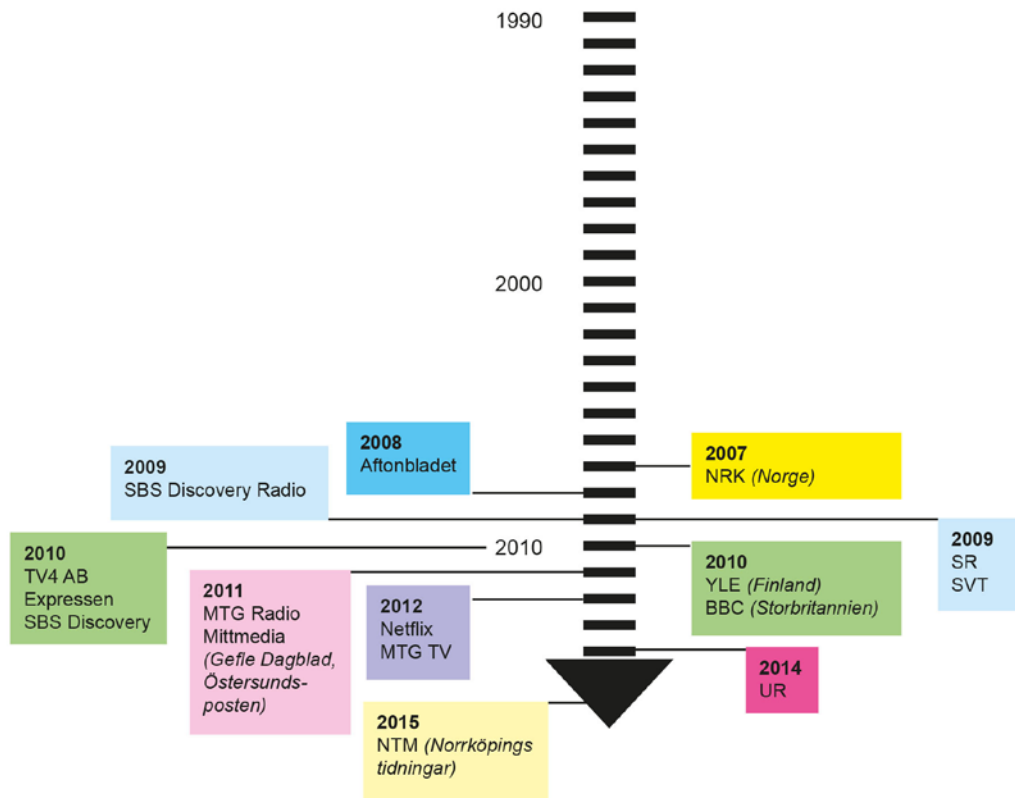
Sociale medier



Mobilt utbud



Applikationer



Figur 4.1 Tidslinjer med jämförelser mellan olika aktörers verksamhetsutveckling

4.7.2 Aktörers uppfattning om vad som föranlett verksamhetsutvecklingen

Vad som föranlett utvecklingen skiljer sig åt för respektive typ av aktör och för respektive verksamhet. Den allmänna utvecklingen som följer av digitaliseringen är dock genomgående en avgörande omständighet.

SBS Discovery TV anser att efterfrågan hos publiken av en play-funktionalitet till stor del skapades efter SVT:s satsning på SVT Play. Denna uppfattning har också förts fram av TV4. Enligt *MTG TV* är det särskilt två förhållanden som föranlett utvecklingen av verksamheten. Den första är att *MTG TV* sett möjligheten att driva ett beteende via nya programtjänster/plattformar, den andra är att användarbeteendet/kommunikationsmönstret har förändrats och att *MTG TV* har varit tidiga med att anpassa sig efter det.

SBS Discovery Radio menar att det var radioaktörernas nyfikenhet på streamingtekniken som drev utvecklingen och gjorde att de började med simulcasting (samtidiga sändningar på olika plattformar eller i olika programtjänster) till datorer. När marknaden för smarta telefoner blev stor var det enligt *SBS Discovery Radio* i stället konsumentefterfrågan som drev på utvecklingen av mobila applikationer. *SBS Discovery Radio* menar

vidare att det är fördelaktigt med ip-baserade tjänster i och med att de saknar begränsning i frekvensutrymme och inte kräver tillstånd. Detta skiljer sig från FM-bandet där public service-bolagen har fler stationer, starkare sändare och en bredare distribution, vilket enligt SBS Discovery Radio har lett till en snäv konkurrens på FM-bandet. Datorer, mobiltelefoner och andra plattformar har möjliggjort för SBS Discovery Radio att starta upp nya stationer och tjänster som kan attrahera intressanta målgrupper. Samtidigt finns nya konkurrenter på den marknaden, exempelvis Spotify och YouTube och det finns också ett ökat intresse för podcasts.

Östersunds-Posten uppger att tidningen tidigt insåg att läsarna var på väg till internet och var därför en av de första lokaltidningarna att skapa en webbplats. Den ökade mobiltrafiken i samband med Apples lansering av iPhone var vidare det som motiverade tidningens relativt tidiga utveckling av en applikation.

TV4 anför att verksamhetsutvecklingen sker utifrån en kombination av olika faktorer. *TV4* måste hela tiden anpassa sig efter tittarnas och användarnas önskemål och behov. Ibland är det *TV4* som driver denna utveckling och ibland följer *TV4* andra. Exempelvis satte SVT en standard med SVT Play och förväntansgraden från användarna kunde då bestämmas utifrån den tjänsten.

Public service-bolagens syn på sin egen roll i utvecklingen på mediemarknaden

SVT anser sig ha varit drivande vid utvecklingen av sin play-tjänst, som var först ut på marknaden, men att SVT snarare har legat efter vid framtagandet av de andra delarna i verksamhetsutvecklingen. Enligt SVT ser bolaget inte så mycket till sina konkurrenter utan försöker ta fram aktuella delar internt. Samtidigt sker det vissa omvärldsanalyser, inte minst internationellt.

SR uppger att digitaliseringen medför att SR som alla andra medieföretag behöver utveckla tjänster på internet, att det är nödvändigt för att kunna leva upp till uppdraget att ge hela svenska folket tillgång till ett oberoende innehåll i public service.

UR för fram att *UR:s* utveckling endast drivs av nya tekniska förutsättningar och ett förändrat användarbeteende, aldrig av andra aktörers utveckling.

Som en jämförelse med ett annat public service-bolag kan nämnas att det finska public service-bolaget *YLE* för fram att *YLE:s* roll är att tjäna hela befolkningen och bolaget därför arbetar för att nå ut till populationen genom nya medel och samtidigt finnas fullt tillgängligt via traditionell sändningsdistribution. *YLE* menar att det är detta – och inte marknaden, andra ekonomiska orsaker eller annat – som föranlett utvecklingen.

4.8 Analys av public service-bolagens verksamhetsutveckling

Utvecklingen inom medieområdet går snabbt. Publiken finns på olika plattformar vilket gör att public service-bolagen, liksom andra mediehus, breddar sina verksamheter till att finnas på fler plattformar och att ägna sig åt fler typer av verksamheter. Nya vägar prövas också för att nå olika delar av publiken.

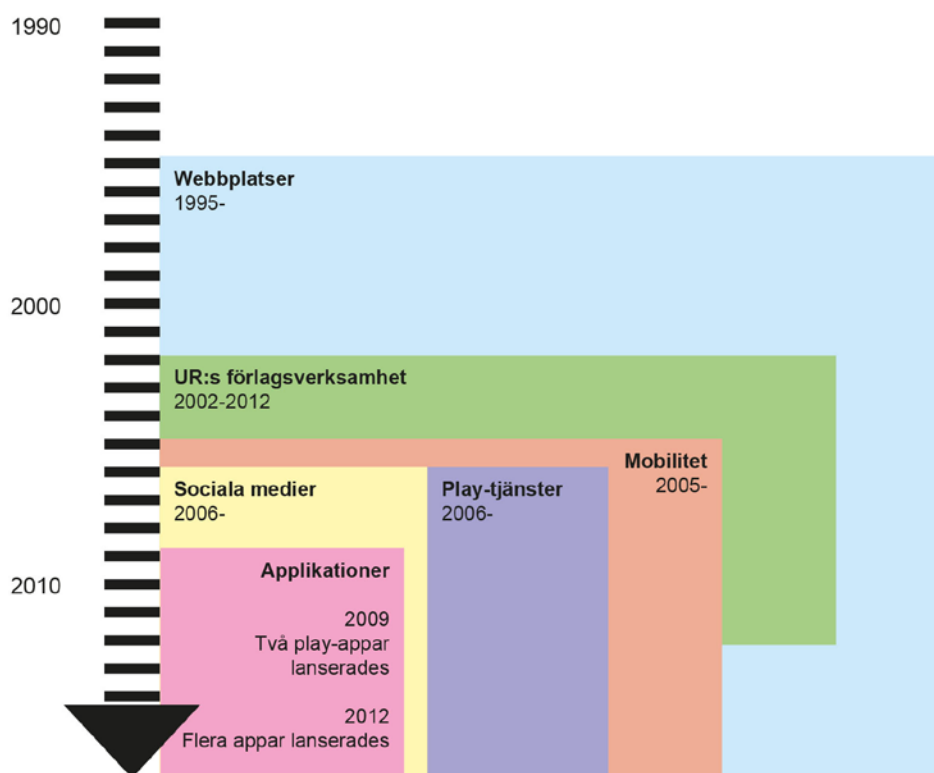
Public service-bolagen utvecklar kontinuerligt verksamheterna på webben och, de senaste åren, i sociala medier. De ambitioner bolagen hade när webben introducerades för tjugo år sedan lever vidare och formerna för medskapande och interaktivitet utvecklas. Verksamheten med att tillhandahålla tidigare sända program på särskild begäran tog fart i mitten på 2000-talet. Parallellt med utvecklingen av play-tjänster har utbudet kommit att bli alltmer tillgängligt i mobiltelefonerna. Sedan mitten på 2000-talet har det mobila utbudet ökat till att i dag vara fullständigt, det vill säga att i princip hela bolagens utbud, inklusive kompletterande utbud, finns tillgängligt via mobila enheter.

Vår kartläggning visar att public service-bolagen i ökad utsträckning satsar på verksamheter som ligger utanför att producera och linjärt sända program. Den slutsatsen dras utifrån den utveckling vi har kunnat följa när det gäller förekomsten av olika slags verksamheter.

Enligt vår mening kan det vidare konstateras att public service-bolagen i hög grad följer och i vissa fall ligger i täten för den tekniska utvecklingen på mediemarknaden. När det gäller lanseringen av SVT Play förefaller det finnas en samsyn i branschen om att SVT banade väg för en ny form av tjänst i Sverige och därmed också ett nytt konsumentbeteende. SVT utformade också ett mobilt utbud flera år före flera av de andra svenska aktörerna.

4.8.1 Utvecklingen under åren 1995–2015

Det är en utmaning att beskriva ett utbud som är i ständig förändring. Innehållet på webbplatserna förändras dagligen och tjänster kommer och går. Vår genomgång av utvecklingen ger dock en övergripande bild av vad det huvudsakligen är för typ av verksamheter som bolagen erbjuder vid sidan av den linjära programverksamheten.



Figur 4.2 Tidslinje över public service-bolagens verksamhetsutveckling vid sidan av att producera och linjärt sända program 1995–2015

Utifrån vår kartläggning kan det konstateras att public service-bolagens verksamheter tillhandahålls på bolagens webbplatser, i play-tjänster, mobilt, via applikationer och i sociala medier. Utöver radio- och tv-program handlar det sammanfattningsvis om tablåer, marknadsföring av program, klipp, programinformation, bilder, artiklar, fördjupande material, bloggar, interaktiva funktioner, kommentarsfunktioner, debattforum och tävlingar. En stor del av det utbudet fanns på bolagens webbplatser i någon form redan vid starten år 1995. Sedan dess har verksamheterna dock utvecklats, vuxit i omfattning och fått en större spridning. Utbudet finns i dag bland annat tillgängligt via mobila enheter som gör att användarna kan ta del av innehållet oberoende av tid och rum. Dessutom är bolagen aktiva i sociala medier såsom Twitter, Facebook, YouTube och Instagram.

Play-tjänster tog fart i mitten på 2000-talet

Verksamheten med att tillhandahålla tidigare sända program ökade i början av 2000-talet genom att bolagens webbplatser kom att innehålla alltmer ljud och rörlig bild. I mitten av 2000-talet tog utvecklingen fart och programverksamheten på internet renodlades och började profileras som play-tjänster. Play-tjänsterna används främst till att ta del av program som har sänts i närtid men de fungerar också som programarkiv där användarna kan söka bland program som har sänts långt tillbaka i tiden. Bolagen fick år 2012 ett särskilt anslag från rundradiokontot för att tillgängliggöra program vilket bidrog till SVT:s tjänst *Öppet arkiv* och UR:s programarkiv på ur.se.

Det mobila utbudet och applikationer

Parallellt med utvecklingen av play-tjänster har utbudet kommit att bli alltmer tillgängligt i mobiltelefonerna. Förändringen inleddes dels med att webbplatserna mobilanpassades, dels genom att särskilda utsändningar till mobiltelefoner via mobiltelefonnät prövades. Under 2005 och 2006 lanserade SR, och till mindre del även UR, poddradion. SR:s poddradio fick omedelbart genomslag hos publiken. Sedan dess har det mobila utbudet generellt ökat till att i dag vara fullständigt, det vill säga att i princip hela bolagens utbud, inklusive kompletterande utbud, finns tillgängligt via mobila enheter.

Nedladdningsbara mobilapplikationer har funnits sedan senare delen av 2000-talet och antalet har varierat över tid. Vi ser huvudsakligen tre typer av mobilapplikationer, nämligen 1) play, 2) spel och underhållning samt 3) nyheter. SVT och SR har play-applikationer som ger användaren möjlighet att lyssna och titta på program på samma sätt som på webben, både redan sända program och parallellsändningar. I den kategorin finns SVT Play, Barnkanalen, SR Play och Radiosporten Play. Den andra kategorin är spel- och underhållningsapplikationer. Sådana applikationer är UR:s applikation ABC-raketen, SR:s mobilapplikationer Melodikrysset och Radioapans banankalas samt SVT:s applikationer för julkalendern, Mitt i naturen, Antikrundan och Melodifestivalen. SVT:s nyhetsapplikation skiljer sig från de övriga. Den har i huvudsak samma innehåll som SVT Nyheter på webbplatsen med nyhetsartiklar och även nyhetsinslag med rörlig bild.

Medskapande och interaktivitet sker i sociala medier

Bolagen är mycket aktiva i sociala medier. Där marknadsför de sina programverksamheter och interagerar med publiken, särskilt de som bolagen har haft svårt att nå på andra sätt. SR och SVT har ökat sin närvaro i sociala medier markant de senaste åren och vi ser en trend mot en allt högre aktivitet. De ambitioner bolagen hade när webben introducerades för tjugo år sedan lever vidare och formerna för medskapande och interaktivitet utvecklas. Både SR och SVT testar exempelvis nya former av journalistik där medborgarna är med och skapar nyheter genom att tipsa nyhetsredaktioner om vad de ser som angeläget att rapportera om, så kallade publiknätverk samt TV-leaks och Radioleaks.

UR:s pedagogiska komplement

UR har ett särskilt uppdrag att bedriva programverksamhet inom utbildningsområdet från barn- och ungdomsutbildning till vuxenutbildning. Verksamheten ska stärka, komplettera och bredda de insatser som görs av andra inom dessa områden. UR kompletterar programmen med fördjupande material och lärarhandledningar till de pedagoger som använder programmen i sin undervisning samt med olika pedagogiska övningar för eleverna. UR hade sådana komplement redan innan år 2002 och började tidigt använda internet för att distribuera dessa komplement när det blev möjligt.

Tillgängliggörande för personer med funktionsnedsättning

Den kompletterande verksamheten på webben kan i sig ses som ett tillgängliggörande av radio- och tv-program. Webbplatserna innehåller till exempel fördjupande information och nyhetsartiklar som tillgängliggör utbudet för de som exempelvis har svårt att uppfatta vad som sägs i en nyhetssändning i radio eller visas på tv. Webbplatserna och applikationerna utarbetas särskilt för att vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

4.8.2 Slutsatser

Utvecklingen inom medieområdet går snabbt. Publiken finns på olika plattformar vilket gör att mediehusen breddar sin verksamhet till att finnas på fler plattformar och att ägna sig åt fler typer av verksamheter. Nya vägar prövas för att nå bland annat den yngre publiken. Allt detta gäller även public service-bolagen.

Public service-bolagen utvecklar kontinuerligt verksamheterna på webben och, de senaste åren, i sociala medier. Bolagen satsar också mycket på barn och ungdomar genom särskilda webbplatser med rörlig bild, ljud och spel. Bolagen tar vidare hjälp av allmänheten genom verksamheter som TV-leaks, Radioleaks och SVT Opinion samt de publika nätverken. SR och SVT satsar på nyheter i olika format genom applikationer, skrivna artiklar och klipp. UR fortsätter sin satsning på att tillgängliggöra material på webben med både ljud, bild och pedagogiska komplement.

Utifrån vår kartläggning gör vi bedömningen att public service-bolagen i ökad utsträckning satsar på verksamheter som ligger utanför att producera och linjärt sända program. Den slutsatsen dras utifrån den utveckling vi har kunnat följa när det gäller förekomsten av olika slags verksamheter.

Enligt vår mening kan det vidare konstateras att public service-bolagen i hög grad följer och i vissa fall ligger i täten för den tekniska utvecklingen på mediemarknaden. När det gäller lanseringen av SVT Play förefaller det finnas en samsyn i branschen om att SVT banade väg för en ny form av tjänst i Sverige och därmed också ett nytt konsumentbeteende. SVT utformade också ett mobilt utbud flera år tidigare än flera av de andra svenska aktörerna.

5 Public service-bolagens påverkan – en ny roll i ett föränderligt medielandskap

5.1 Inledning

I det här och de kommande två kapitlen redovisar vi de delar av medieområdet där branschaktörer anser att public service-bolagens verksamheter har stor påverkan. Vi har delat in beskrivningen i tre kapitel; övergripande påverkan i ett föränderligt medielandskap (kapitel 5), påverkan genom utbud (kapitel 6) samt påverkan genom ställningen som köpare, beställare, rättighetshavare och sponsringsmottagare (kapitel 7).

I respektive avsnitt redovisar vi sammanfattningsvis aktörernas synpunkter, det material vi har inhämtat inom området, public service-bolagens synpunkter samt, i förekommande fall, myndighetens slutsatser och bedömningar.

5.2 Public service-bolagens påverkan genom sin roll i ett digitaliserat medielandskap

Några aktörer ifrågasätter public service-bolagens roll i det föränderliga medielandskapet. De anser att public service-bolagen allt mer frångår sina traditionella uppdrag att producera radio och tv och att de tar på sig nya roller som underminerar kommersiella aktörers möjligheter att skapa fungerande affärsmodeller på den nya mediemarknaden – främst genom att distribuera innehåll, såväl radio och tv som text, via internet.

Vissa aktörer anser också att public service-bolagen har en ledande roll på radio- och tv-marknaderna vad gäller teknikutveckling och att bolagens stabila finansiering möjliggör satsningar och långsiktighet vilket ger public service-bolagen en särställning gentemot de kommersiellt finansierade konkurrenterna. Detta leder, enligt dessa aktörer, till att public service-bolagen dels bidrar till att utveckla marknader och forma nya konsumentbeteenden, dels skapar förväntningar hos tittare och lyssnare som övriga programbolag måste förhålla sig till. Aktörerna anser att den konkurrensnedvridning som public service-bolagens stabila finansiering kan innebära, bör ställas mot uppdraget att producera och sända radio och tv i allmänhetens tjänst, samt mot de fördelar som teknikutvecklingen medför för konsumenterna.

Public service-bolagens verksamheter har enligt myndighetens bedömning en påverkan på mediemarknaden genom att bolagen har ett brett uppdrag att tillhandahålla innehåll även på de nya plattformarna. Denna påverkan är, som vi redovisar senare i denna rapport, mer eller mindre tydlig och uppfattas som mer eller mindre störande men kan typiskt sett och med hänsyn till samhällets digitalisering och bolagens uppdrag anses vara förväntad. Det bör dock framhållas att public service-bolagens närvaro på flera plattformar har inneburit utmaningar för andra aktörer på mediemarknaden. Samtidigt medför konkurrensen från globala medieaktörer stora utmaningar för alla traditionella medieföretag, såväl public service-bolagen som de kommersiella aktörerna.

Det är viktigt, med beaktande av de kommersiella aktörernas utmaningar och vikten av en konkurrenskraftig kommersiell sektor, att public service-bolagen i enlighet med anslagsvillkoren iakttar försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla tittare och lyssnare har tillgång till och att noggranna avvägningar görs mellan kostnaderna för ny teknik och nya tjänster å ena sidan och samhällsnyttan å andra sidan. Dessa avvägningar bör i första hand göras av public service-bolagen själva, men kan också bli föremål för prövning inom ramen för en så kallad förhandsprövning.

Ytterst handlar dock frågan om public service-bolagens roll i det föränderliga medielandskapet om hur regering och riksdag vill formulera och definiera public service-uppdraget, exempelvis genom synen på vad som ska anses utgöra kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet och hur förhandsprövningen ska gå till.

5.2.1 Påstådd påverkan och konsekvenser

Medielandskapet har förändrats från separata marknader för varje medieslag, tydligt avgränsade av nationella gränser, till allas konkurrens med alla och inträdet av internationella aktörer på den svenska marknaden. Public service-bolagens roll i det föränderliga medielandskapet ifrågasätts av flera aktörer, eftersom de upplever att public service-bolagen allt mer frångår sina traditionella uppdrag och tar på sig nya roller som underminerar kommersiella aktörers möjligheter att skapa fungerande affärsmodeller på den nya mediemarknaden.

Nya aktörer påverkas av public service-bolagens verksamhet när aktörer som tidigare varit verksamma inom avskilda delar av mediemarknaden möts på internet. Flera aktörer anser att public service-bolagens tillgängliggörande av sitt utbud på internet blir normerande för vad programbolagens internetbaserade tjänster ska kunna erbjuda. Konsekvenserna av detta blir att public service-bolagen påverkar fler aktörer än tidigare och att dessa måste förhålla sig till public service-bolagens internetbaserade tjänster i den strukturella förändring som mediemarknaden nu genomgår. Andra aktörer pekar på att stora globala aktörer som Google och Facebook har en större marknadspåverkan.

Vissa aktörer anser att public service-bolagens stabila finansiering gör det möjligt att ta risker och satsa på teknikutveckling och tjänster som kanske saknar kommersiell bärighet, men som skapar förväntningar och konsumentbeteenden som kommersiella aktörer tvingas förhålla sig till. Konsekvenserna av detta kan enligt dessa aktörer bli dels att public service-bolagens tjänster sätter nivån för vad programbolag generellt ska kunna erbjuda, dels att public service-bolagen hämmar kunders betalningsvilja och underminerar övriga aktörers möjligheter att ta betalt för sina tjänster.

5.2.2 Aktörers synpunkter

Bonnier anser att konvergensen på mediemarknaden gör att konkurrensförhållandena trotsar de gamla medieslagsgränserna, vilket gör att public service-bolagen i allt större utsträckning hamnar i en konkurrenssituation med fler och fler medieaktörer. *Bonnier* framför vidare att även om det alltid har funnits åtminstone en indirekt konkurrens mellan till exempel dagstidningar och tv avseende konsumenternas tid, så har den tilltagande konvergensen gjort att gränserna mellan olika medieslag och aktörskategorier luckrats upp.

Schibsted anser att konkurrenssituationen mellan de olika aktörerna på mediemarknaden, inklusive public service-bolagen, har kommit att förändras och blivit mer komplex. Schibsted påpekar vidare att de kanaler i vilka mediebolagens innehåll distribueras ur dessa bolags perspektiv endast är olika format, det vill säga olika sätt att uppleva en och samma medieprodukt, i stället som för tidigare, egna produkter. En strikt uppdelning mellan kanalerna är inte lika relevant i dag, med hänsyn till att distributionsformerna ur konsumentens perspektiv konvergeras. Schibsted uppmärksammar också att kopplingen mellan SVT:s digitala utbud och stora amerikanska tjänster, primärt YouTube, skapar möjligheter för ytterligare kommersiella intäkter genom annonsfinansierade visningar av SVT:s innehåll och påpekar att detta inte regleras genom sändningstillstånd eller andra ramverk. Schibsted framhåller även de positiva effekterna av public service-bolagens tekniska utveckling, men bedömer att den positiva effekten av public service-bolagens försprång har avtagit i betydelse för konsumenters anammande av nya tjänster.

Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) anger att dess medlemmar i dag konkurrerar med public service-bolagen på de plattformar dit både TU:s medlemmar och public service-bolagen har flyttat delar av sin journalistik. Enligt TU märks konkurrensen från public service-bolagen minst inom kategorin distribution, eftersom de huvudsakliga distributionsformerna för TU:s medlemmar och public service-bolagen skiljer sig åt förutom vad gäller distribution via internet. TU bedömer att public service-bolagen ligger långt framme i teknikskiften och att detta har varit en draghjälp för kommersiella aktörer samt att man har vant konsumenterna vid nya tjänster. TU anser att public service-bolagens finansieringsmodell ger utrymme för större risktagande än vad som är fallet för kommersiella aktörer och detta ger möjligheter för public service-bolagen att vara tidiga med nyheter och trender. Därigenom kan de enligt TU i större utsträckning än andra styra medieskiftet och få en betydande del av mediekonsumtionen.

Svenska Dagbladet anger att de traditionella tidningsföretagen inte enbart konkurrerar med varandra utan även med public service, Google och Facebook. Enligt Svenska Dagbladet är SVT:s och SR:s nyhetssidor på internet förvillande lika de kommersiella tidningarnas webbplatser och public service-bolagen har en konkurrensfördel av att inte behöva förlita sig på annonsintäkter, både genom stabil finansiering och det faktum att deras nyhetssidor kan hållas fria från påträngande annonser.

Fox International Channels Nordic (FIC) menar att public service-bolagens verksamhet på internet direkt konkurrerar med kommersiella aktörer och ifrågasätter om det ligger i public service-bolagens uppdrag att så aktivt som är fallet utveckla tjänster för rörlig bild över internet. Enligt FIC har marknaden påverkats dels positivt genom att public service-bolagen har utvecklat marknader som alla andra bolag sedan har kunnat kapitalisera på, dels negativt eftersom de kommersiella aktörerna i praktiken pressats av public service-bolagen att investera i egna liknande tjänster trots att marknaden betalningsvilja antingen inte hunnit utvecklas alternativt störs av public service-bolagens gratistjänster.

Magine TV anser att tillgänglighet till SVT:s kanalutbud är helt nödvändig för Magine TV:s affärsmodell och för att man ska kunna utgöra ett substitut till de etablerade distributörerna av tv-innehåll. Samtidigt utgör public service-bolagens egna internetbaserade tjänster, enligt Magine TV, i varierande utsträckning konkurrenter till deras tjänst. Magine TV gör bedömningen att public service-bolagen även fortsättningsvis kommer

att spela en viktig roll i det framväxande ekosystemet för rörlig bild. Detta eftersom public service-bolagens programutbud även fortsatt kommer att vara efterfrågat av konsumenterna och eftersom konsumenterna kommer att ha en fortsatt hög förväntan på tillgänglighet till detta innehåll. Många TV-serier public service-bolagens utveckling av kringtjänster och utveckling för tredjepartssystem som problematiskt ur ett konkurrensperspektiv.

Tevefolket framför att public service-bolagens omfattande distribution av innehåll gratis via internet utgör en marknadspåverkan. Tevefolket framför vidare att public service-bolagen har en given roll att spela på en föränderlig mediemarknad, för att även fortsatt borga för bildning, kultur och demokratiska värderingar. Samtidigt anser Tevefolket det viktigt att man inte tillåter nya negativa konkurrens effekter att uppstå på grund av public service-bolagens säkra finansiering. Public service-bolagens gratis tjänster på internet bör enligt Tevefolket prövas i ljuset av den förändring mediemarknaden genomgår, för att säkerställa att konkurrensvillkoren mellan privata aktörer och public service-bolagen inte snedvrids ytterligare.

TV4-Gruppen anger att SVT givet deras dominerande ställning på internet blir normerande för användarnas förväntningar på webb-tv-tjänster. Förväntningarna kan enligt TV4 handla såväl om att innehållet bör vara gratis som bildkvalitet eller möjlighet att se programmen i efterhand. TV4 anser att dessa förväntningar, om de sätts utifrån parametrar som inte är kommersiellt hållbara, skapar bekymmer för övriga aktörer. TV4 anger vidare att public service-bolagens drivande roll vad gäller innovation kan ha allmänna positiva effekter, men även konsekvenser som övriga aktörer måste förhålla sig till. TV4 framhåller att det är viktigt att hitta rätt balans mellan public service-bolagens rimliga behov av att tillgängliggöra sitt innehåll på relevanta plattformar, och hur dessa bolag aktivt är pådrivande när det gäller branschglidning och att sätta nya branschstandarder.

MTG anser att det finns en risk att public service-bolagen tar på sig en roll som affärsutvecklare av kommersiella produkter och tjänster, som ligger utanför deras uppdrag. MTG anser att public service-bolagens verksamhet måste bidra till mångfald och mer värde på mediemarknaden och inte till försämrade möjligheter eller till och med utslagning av andra aktörer.

VIMN Nordic har i grunden en positiv syn till public service och anser att SVT är grunden till den svenska tv-marknaden. VIMN Nordic anser att SVT på flera sätt har gått i bräschen, inte minst inom området för digitala tjänster och bedömer att det är viktigt för en aktör med SVT:s ställning att verka inom det området, samtidigt som det i och med den snabba utvecklingen inom digital mediekonsumtion kan vara svårt att förstå den fulla innebörden av den påverkan som SVT:s digitala verksamhet utgör. VIMN Nordic anger att SVT med sin dominerande ställning inom barn-tv och sin starka position inom underhållning påverkar VIMN Nordics verksamhet, särskilt genom just de digitala plattformarna, där SVT Play är central. VIMN Nordic anser att SVT:s inköp av utländska tv-serier och barn-tv-program som är direkt jämförbara med innehåll som visas på kommersiella tv-kanaler och privata SVOD-tjänster, samt tillgängliggörande av dessa gratis i SVT:s play-tjänster, kan snedvrider konkurrensen samt motverka en sund betal-tv-marknad. VIMN Nordic bedömer att en försvagning av betal-tv-marknaden sannolikt skulle leda till ett generellt mer begränsat tv-utbud och en marknad med ett

fåtal mycket dominerande aktörer. VIMN Nordic gör vidare bedömningen att public service-bolagen har en betydande roll i det skifte av konsumtionsbeteende vi ser i dag, särskilt med anledning av public service-bolagens satsningar på digitala tjänster med mycket innehåll och stor tillgänglighet som påskyndar förändringen av konsumtionsbeteendet som är utmanande för kommersiella aktörer att konkurrera med.

SBS Discovery Radio framför att SR:s ökade distribution av innehåll via internet konkurrerar med kommersiella aktörer och motverkar utveckling, mångfald och bredd.

Produktionsbolaget Munck AB anger att man märker ett växande kommersiellt intresse för produktion av podcasts och bedömer att SR:s utbud, som varit drivande i utvecklingen av podcastmarknaden i Sverige, har påverkat efterfrågan i en positiv riktning.

Även *Filt AB* anger att marknaden för podcasts/poddradio som har dykt upp de senaste åren ger nya möjligheter, både idé- och genomförandemässigt och ekonomiskt. Marknaden för produktion av podcasts åt företag och organisationer växer men är fortfarande liten, enligt *Filt AB*.

Massa Media AB anser att public service-bolagen överlag har en viktig betydelse för utvecklingen av den svenska mediemarknaden genom sin drivande roll i utvecklingsarbetet på exempelvis den digitala marknaden. Enligt *Massa Media AB* är det ur flera aspekter viktigt för Sverige som land att utvecklingen av digitala tjänster drivs på även inom medieområdet.

NTM-koncernen anser att public service-bolagens verksamhet på internet påverkar de kommersiella mediehusens möjligheter att få betalt för sitt redaktionella innehåll på internet eftersom public service-bolagen tillhandahåller information som ofta är av samma typ och utformning som de lokala mediehusen.

Svenska Medietjänster AB - SMTRADIO framhåller att public service-bolagen i och med sin relativt säkra finansiering i förhållande till sina kommersiella konkurrenter kan bedriva utvecklingsarbete med större kraft och mer kontinuitet och därigenom komma att spela en ännu större roll på en mediemarknad där de flesta medieföretag och koncerner står inför stora och kostsamma förändringar.

Voddler anser att public service-bolagen driver på förändringen på mediemarknaden på ett positivt sätt och att de har banat väg för många kommersiella aktörer genom att påskynda konsumenternas migrering till lagliga internetbaserade tjänster. Public service-bolagen hjälper enligt *Voddler* till att skapa ett konsumentbeteende som övriga branschaktörer gynnas av. *Voddler* gör bedömningen att denna positiva påverkan skulle kunna förstärkas ytterligare om tekniska innovationer som public service-bolagen tar fram skulle bli öppet tillgängliga för andra aktörer. Vidare anser *Voddler* att public service-bolagen bör utgöra navet i ett ekosystem där alla marknadsaktörer bör ingå.

Riksförbundet Öppna kanaler i Sverige anser att public service-bolagen har en betydelsefull roll i den pågående förändringen av mediemarknaden, men ser en risk för likriktning vad gäller innehåll, vilket skulle ha en negativ inverkan på public service-bolagens folkbildande och informerande roll.

5.2.3 Public service-bolagens synpunkter

SVT framhåller att många samtidiga processer och en kontinuerlig och snabb teknisk utveckling gör förändringen av mediemarknaden svår att beskriva och förhålla sig till. Det svenska mediasystemet har, enligt SVT, under det senaste decenniet präglats av globalisering, kraftiga strukturförändringar, integrering samt kommersialisering och avreglering. SVT påverkas kraftigt av denna utveckling. Allt fler aktörer riktar sig direkt till slutkonsumenten. Individualiseringen av tjänster är en viktig drivkraft för betalningsviljan. Public service bidrar till demokratiutveckling, kultur, bildning, sammanhållning, sverigespeglning, och audiovisuella innovationer. SVT har en positiv kvalitetshöjande påverkan på mediemarknaden utan att förhindra eller försvåra för andra eller nya aktörer att komma in på marknaden och skapa kommersiella intäkter. SVT:s uppdrag att verka för alla publikgrupper och eftersträva maximal tillgänglighet leder till en konstant utveckling av program och tjänster med hela publikens bästa för ögonen, vilket i förlängningen kan generera affärsmöjligheter för andra. Enligt SVT är målsättningen att utbudet ska finnas tillgängligt på de plattformar som publiken väljer att använda. SVT anger vidare att SVT Play har bidragit till att skapa ett konsumentbeteende som öppnat en marknad för andra aktörer att erbjuda kommersiella tjänster. SVT har genom teknisk utveckling utbildat användarna, byggt ett mediebeteende hos publiken och expanderat marknaden. SVT anser att SVT Plays framgång har varit en av flera drivande faktorer bakom kommersiella tv-bolags lanseringar av play-tjänster. SVT framför vidare att bolaget påverkas av takten i utbyggnad av infrastruktur för internet eftersom en utbyggnad i hela landet är viktig för möjligheterna att nå ut med innehållet. SVT framför att frågan om telekombolagens balans mellan fast och mobil infrastruktur samt de prissättningsmodeller som telekombolagen använder gentemot slutkunderna i hög grad påverkar användarnas möjligheter att ta del av SVT:s program över internet. SVT gör bedömningen att det förhållandet att man valt att tillgängliggöra samtliga tjänster och allt programinnehåll i första hand genom öppna lösningar via det öppna internet bidrar till en konkurrensfördel för det öppna internet i förhållande till slutna lösningar.

SVT framför vidare att bolaget deltar i utvecklingen när det gäller produktions- och distributionsteknik och att man har en öppen inställning till nya möjligheter att tillgängliggöra utbudet. I praktiken måste man dock ständigt göra avvägningar mellan kostnader och samhällsnytta. Dessa bedömningar av var programutbudet ska tillgängliggöras baseras enligt SVT på publikens efterfrågan, tillgång till och användning av olika distributionsformer och utrustning. Vad gäller distributionssamarbeten framför SVT att man i valet av samarbetspartners värnar om publikens förtroende, om sändningarnas kvalitet och om effektiviteten i hanteringen av distributionsfrågorna samt att man prioriterar sådana samarbeten som inte kräver särlösningar eller undantag från principen om tillhandahållande av standardiserade format vid en anslutningspunkt.

Även SR poängterar att medielandskapet i grunden har förändrats under de senaste tio årens digitaliserings- och globaliseringsprocesser. Som en följd av detta pågår såväl fragmentisering som viralisering av medieutbudet. SR anser att teknikutvecklingen och ändrade konsumtionsmönster har lett till att gränserna luckras upp mellan linjärt och icke-linjärt och mellan nationella och globala mediemarknader. Teknikutvecklingen ger många nya möjligheter att interagera med publiken. Samtidigt har den svenska mediemarknaden utmanats av utvecklingen på den internationella marknaden. Utvecklingen

av internet och mediekonvergensen har förändrat hur människor tar del av media. Globala aktörer levererar innehåll gränslöst över internet och de traditionella medieföretagen påverkas när konsumenter och annonsörer lägger allt mer tid och pengar hos dessa aktörer. Sverige har varit tidigt med bredbandsutbyggnad, vilket ger tillgänglighet till ett utökat utbud och därmed konkurrens. Marknadsförändringarna är olika mellan medielagen. Radiolyssnandet är förhållandevis stabilt, men den tid som läggs på radio minskar när konkurrensen från bland annat internet ökar. Den ökade direkta konkurrensen för radion kommer framför allt från olika digitala musiktjänster, men även från det generella utbudet som konkurrerar om publikens tid. SR anger att sändningarna i marknätet är grunden för verksamheten, men att det samtidigt är avgörande att innehållet tillgängliggörs via de digitala internetbaserade plattformarna för att öka publikens deltagande och engagemang. SR verkar för att innehållet ska vara enkelt att hitta, använda, dela och framför allt enkelt att lyssna på. SR anger att arbetet med tillgängliggörande via digitala plattformar bygger på tre prioriteringar: lyssning, mobilt och socialt. Med lyssning avser SR att huvudfokus ligger på ljudet och det radiounika innehållet samt att göra detta lättare att konsumera, oavsett tidpunkt och plattform. Med mobilt avser SR att publiken blir allt mer mobil och att allt mer mediekonsumtion sker via smarta telefoner. Därför arbetar SR med att bygga starkare mobila lyssningsvanor. Med socialt avser SR att sociala medier blir allt viktigare i vardagen och att SR:s redaktioner därför arbetar med sociala medier för omvärldsbevakning, publikmedverkan samt för att nå ut med innehållet.

SR konstaterar att medielandskapet är i snabb förändring och frågan om public service-bolagens marknadspåverkan bör ses i ljuset av den strukturella omvandling traditionella medier genomgår och de utmaningar de har att utveckla nya affärsmodeller. SR delar oron för en urholkad lokal journalistik och närvaro och framhåller att det lokala public service-uppdraget blir allt viktigare när kommersiella lokala tidningar och tv lägger ner sina verksamheter. SR bedriver teknisk utveckling inom framför allt ljud, infrastruktur och mobilitet. Utvecklingen initieras och bedrivs enligt SR utifrån programverksamhetens behov. SR anger att målet för den närmaste perioden är att skapa förutsättningar för en ökad mobilitet för reportrar och journalister, såväl som för publiken. Utvecklingsarbetet omfattar både infrastruktur och tillgängliggörandet på internetbaserade plattformar. Att nå publiken via mobiltelefoner är enligt SR ett prioriterat område och man arbetar därför med utveckling av olika appar för att möta publikens behov. Arbetet är fokuserat på att skapa en så god ljudupplevelse som möjligt för den mobila användaren. De olika systemen ska i möjligaste mån sammanlänkas för att ge lyssnaren den bästa upplevelsen och tillgängligheten i de analoga sändningarna likväl som mobilt och i sociala medier. SR gör bedömningen att man i detta utvecklingsarbete har tagit en ledande roll i branschen och att både public service-bolag i Europa och konkurrerande mediebolag i Sverige drar nytta av SR:s innovationsutveckling och tekniska lösningar.

UR anför att såväl samhället som mediemarknaden och utbildningsväsendet för närvarande genomgår stora förändringar bland annat på grund av den snabba tekniska utvecklingen. UR anser därför att det är svårt att uttala sig om public services betydelse och roll i den pågående förändringen av mediemarknaden. UR anger att utgångspunkten för bolagets distributionsstrategi är att UR:s program ska finnas där användarna finns och vara tillgängliga för utbildningsanordnare under lång tid. Kärnan i distributionen är enligt UR sändningarna i SR:s och SVT:s programtjänster och på de egna plattformarna på internet samt via slutna nätverk för utbildningsväsendet.

5.2.4 Skälen för vår bedömning

Globaliseringens och teknikutvecklingens påverkan på medielandskapet

Public service-bolagens verksamheter bidrar till att stärka demokratin. Public service-bolagen spelar vidare viktiga roller i medielandskapet i egenskap av stora svenska aktörer på sina respektive områden. Detta är inte ifrågasatt. Flera aktörer har dock framfört synpunkten att public service-bolagens roll på mediemarknaden bör förtydligas utifrån det faktum att mediemarknaden utvecklas och globaliseras. Globaliseringen av mediemarknaden och teknikutvecklingen kan ses som två övergripande och delvis sammankopplade förändringar som också påverkar konkurrensförhållandena mellan marknadens aktörer.

Genom utvecklingen av digitala plattformar och internet har möjligheter öppnats för medieaktörer att tillhandahålla sina tjänster i de flesta av världens länder. En global marknad har således öppnats för digitala tjänster. För medieområdet har detta inneburit stora förändringar bland annat genom att aktörer vars innehåll tidigare varit åtskilt genom olika distributionsplattformar nu står i direkt konkurrens med varandra på internet. Härutöver tillkommer nya nationella och internationella aktörer. Medieutbudet har blivit globalt och konkurrensen från stora internationella aktörer är en verklighet även för de svenska medieföretagen. För de aktörer som vill nå en så bred publik som möjligt innebär denna utveckling en utmaning genom att de måste se till att finnas på de plattformar där publiken finns och att de konkurrerar med fler och andra aktörer på dessa plattformar. För konsumenterna har digitaliseringen gjort det möjligt att ta del av ett allt större utbud med hjälp av olika typer av mottagare – när de vill, var de vill och hur de vill. Medieinnehåll från alla delar av världen har blivit lätt att tillgå med hjälp av bredbandsuppkoppling till internet.

Exempel på denna utveckling är att en aktör som Netflix på kort tid kan etablera sin beställ-tv-tjänst på den svenska marknaden och locka ett stort antal abonnenter. Ett annat exempel är den pågående strukturomvandlingen på reklammarknaden där annonsörer väljer att lägga en allt större del av sin annonsering på internetbaserade medieformer och att globala aktörer som till exempel Google och Facebook konkurrerar på de nationella annonsmarknaderna. Hur mycket av annonsörernas reklaminvesteringar på den svenska marknaden, framför allt från internetreklamen, som går till globala aktörer är i dagsläget inte möjligt att mäta. Som har nämnts i kapitel 2 *Ett medielandskap i förändring* är det dock tydligt att Google de senaste åren har befäst sin position som världens största medieägare baserat på annonsintäkter. Beträffande den danska annonsmarknaden har Kulturstyrelsen i Danmark uppskattat att 52 procent av de danska kronor som investeras på internetreklam går till utländska företag.

Teknikutvecklingen inom medieområdet har de senaste åren således medfört stora förändringar för de aktörer som befinner sig på mediemarknaden – oavsett om de finansierar sin verksamhet med annonser, prenumerationer, andra betallosningar eller radio- och tv-avgiften.

Public service-bolagens roll i ett föränderligt medielandskap

Som uppdragen till de svenska public service-bolagen är utformade (prop. 2012/13:164, s. 49), ger de en frihet till programbolagen att själva bedöma var programutbudet ska göras tillgängligt baserat på publikens efterfrågan, publikens tillgång till och användning

av olika distributionsformer samt publikens tillgång till utrustning för att tillgodogöra sig utbudet. Av public service-bolagens anslagsvillkor för år 2015 framgår vidare att bolagen ska delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för radio och tv. I dessa villkor slås det dessutom fast att det är nödvändigt att programinnehåll tillgängliggörs på olika plattformar för att nå ut till lyssnare och tittare, samt att bolagen bör iaktta försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla tittare har tillgång till. Samtidigt får bolagen också bedriva kompletterande verksamhet som ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten och som ska syfta till att utveckla och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

Mot bakgrund av public service-bolagens uppdrag och frihet samt de förändringar som följer med globaliseringen och teknikutvecklingen är det begripligt att bolagen utvecklar sina verksamheter och ser till att de är relevanta i ett föränderligt medielandskap. Att även public service-bolagen har varit angelägna om att nå ut på flera plattformar får anses naturligt och ligger inom ramen för deras uppdrag så som det är formulerat. Samtidigt är det viktigt att bolagen iakttar en viss försiktighet i sina tekniksatsningar. Ur ett konsumentperspektiv kan public service-bolagens drivande roll i teknikutvecklingen ses som positiv eftersom tittare och lyssnare får tillgång till ett brett utbud och nya tjänster. Å andra sidan kan en sådan utveckling leda till ett minskat utbud för konsumenter eftersom public service-bolagens tillgängliggörande av sitt innehåll via internet enligt vissa aktörer hämmar konsumenternas betalningsvilja vilket gör det svårare för de kommersiella aktörerna att utveckla egna internetbaserade tjänster och ta betalt för dem. Konsekvensen av detta skulle kunna bli att dessa aktörer inte kan fortsätta att bedriva sina verksamheter, med en minskad bredd i utbudet och färre nya tjänster som följd.

Sammantagen bedömning

Public service-bolagens verksamheter har en påverkan på mediemarknaden genom att bolagen har ett brett uppdrag att tillhandahålla innehåll även på de nya plattformarna. Denna påverkan är, som vi redovisar senare i denna rapport, mer eller mindre tydlig och uppfattas som mer eller mindre störande. Myndigheten anser dock att denna påverkan på konkurrenssituationen, typiskt sett och utifrån samhällets digitalisering och bolagens uppdrag, kan anses vara förväntad. Det bör dock framhållas att public service-bolagens närvaro på flera plattformar har inneburit utmaningar för andra aktörer på mediemarknaden. Samtidigt medför konkurrensen från globala medieaktörer stora utmaningar för alla traditionella medieföretag, såväl kommersiella aktörer som public service-bolagen.

Det är viktigt, med beaktande av de kommersiella aktörernas utmaningar och vikten av en konkurrenskraftig kommersiell sektor, att bolagen iakttar försiktighet när det gäller satsningar på oprövad teknik eller teknik som inte alla tittare och lyssnare har tillgång till och att noggranna avvägningar görs mellan kostnaderna för ny teknik och nya tjänster å ena sidan och samhällsnyttan å andra sidan. Dessa avvägningar bör dock i första hand göras av public service-bolagen själva, men kan också bli föremål för prövning inom ramen för en så kallad förhandsprövning, se kapitel 8 *Systemet med förhandsprövning*.

Ytterst handlar dock frågan om public service-bolagens roll i det föränderliga medielandskapet om hur regering och riksdag vill formulera och definiera public service-uppdraget, exempelvis genom synen på vad som ska anses utgöra kärnverksamhet respektive kompletterande verksamhet och hur en förhandsprövning ska gå till.

5.3 Public service-bolagens påverkan genom sina nyhetsverksamheter på internet

Både SVT och SR tillhandahåller textbaserad nyhetsverksamhet via webbsidor och mobilapplikationer. Det har framförts att utformningen av främst SVT:s textbaserade nyhetsverksamhet uppvisar vissa likheter med de kommersiella tidningsföretagens nyhetsverksamheter. Public service-bolagen och de kommersiella aktörerna har olika uppfattningar om vilken påverkan public service-bolagens verksamheter har på denna marknad. Tidningsföretagen framför att public service-bolagens verksamheter i vissa fall har påverkat deras investeringsvilja i övergången till digitala plattformar. Public service-bolagen anser att det inte går att härleda ett samband mellan dagstidningarnas vikande upplagor och annonsintäkter å ena sidan och public service-bolagens närvaro med nyhetsverksamhet på digitala plattformar å andra sidan. De menar att det snarare är globala aktörer som har tagit stora marknadsandelar och att det inte går att slå fast i vilken omfattning konsumenterna valt att ta del av innehåll i public service i stället för dagspressen. Myndigheten för radio och tv gör bedömningen att de internetbaserade verksamheterna kommer att öka i omfattning och att det ur demokratisynpunkt är viktigt att det finns fri tillgång till nyhetsförmedling på de digitala plattformarna, där en stor del av befolkningen inhämtar nyheter och annan information.

Den begränsade forskningen och övriga tillgängliga utredningar på området ger ingen entydig bild av hur public service-bolagens nyhetsverksamheter på internet påverkar mediemarknaden. Public service-bolagens nyhetsverksamhet kan dock antas ha en påverkan på övriga aktörers nyhetsverksamheter genom att verksamheterna bedrivs på samma plattformar. De strukturella förändringarna inom medieområdet med nya distributionssätt, konsumtionsmönster och aktörer har generellt sett lett till en ökad konkurrens på den svenska mediemarknaden. Att det är just public service-bolagens verksamheter som har orsakat att andra medieverksamheter, exempelvis tidningsföretag, på senare tid har upphört har vi dock inte funnit belägg för. Samtidigt är det allvarligt om den upplevda, om än inte belagda, påverkan från public service-bolagen medför att tidningsbolagen avstår från att göra nödvändiga omställningar och investeringar i ny teknik. I det sammanhanget är det viktigt att framhålla att en särskild utredare ska analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör.

5.3.1 Påstådd påverkan och konsekvenser

Flera aktörer har framfört invändningar mot public service-bolagens publicering av nyheter på internet, som, främst vad avser SVT, till sin utformning upplevs vara lik de traditionella tidningsbolagens internetbaserade nyhetstjänster. Särskilt gäller det de nyhetsappar som bolagen introducerat de senaste åren. Det har enligt flera aktörer lett till att tidningarna förlorat marknadsandelar och hämmat investeringsviljan vilket på sikt kan urholka mångfalden.

5.3.2 Aktörers synpunkter

Nyhetsjournalistiken på internet

Lokal nyhetsjournalistik är enligt *MTG* ett exempel där public service-bolagen genom sin dominerande ställning och genom att man fritt tillgängliggör omfattande nyhets-

material i både bild och text på nätet inverkar menligt på mediemarknaden. *Svenska Dagbladet* bedömer att public service-bolagen, på grund av sin stabila finansiering, kan agera långsiktigt och prioritera de stora teknikomställningar som krävs för att klara mediemarknadens strukturomvandling lättare än kommersiella aktörer. Svenska Dagbladet är också av den uppfattningen att SR i större utsträckning prioriterar sin digitala utveckling mot ljud, jämfört med SVT som agerar på ett sätt som mer direkt konkurrerar med tidningarnas digitala tjänster genom exempelvis SVT:s nyhetsapp.

Nya intäktsmodeller

En av de största utmaningarna för de kommersiella aktörerna i dag är enligt *Schibsted* att kunna ta betalt för sitt redaktionella innehåll. *Schibsted* framför att gamla intäktsmodeller inte längre fungerar när marknaden omstruktureras och innehållet tillgängliggörs på internet, vilket är mycket tydligt vad gäller publiceringen av journalistiskt innehåll. *Schibsted* upplever en mycket tydlig konkurrens från public service-bolagen på detta område eftersom public service-bolagens verksamhet understödjer en redan existerande förväntan från konsumenterna om att innehåll på internet ska vara gratis. Detta försvårar enligt *Schibsted* en redan utmanande omställning för de kommersiella aktörerna. Som exempel på tjänster där direkt konkurrens uppstår på olika villkor anger *Schibsted* nyhetstjänsterna på sverigesradio.se, svt.se samt SVT:s app.

Konkurrensen om konsumenterna

Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) anger att organisationens medlemmar påverkas av public service-bolagens verksamhet i samtliga kategorier. Tidningarna skapar sin egen journalistik i konkurrens med public service. TU:s medlemmar konkurrerar dels om svenskarnas mediekonsumtion där public service-bolagen är en direkt konkurrent, dels om annonsörernas investeringar där public service-bolagen inte är en direkt konkurrent bortsett från möjligheten till sponsring i SVT:s sändningar. Möjligheten att få annonsinvesteringar är beroende av hur stor del av mediekonsumtionen man har. Ett av de största problemen för TU:s medlemmar är att få betalt för sin journalistik på internet och att dagspressen här tydligt märker av konkurrensen från public service-bolagen eftersom dessa tillhandahåller information som ofta är av samma typ och utformning som dagspressens. TU ifrågasätter även förhållandet att SVT på lokal/regional nivå konkurrerar med lokaltidningarna samtidigt som SVT i stor utsträckning baserar sin lokala nyhetsrapportering på lokaltidningarnas journalistik i stället för sin egen.

TU hänvisar även till den konsultrapport som föreningen har uppdragit åt konsultbolaget Copenhagen Economics att genomföra, se nedan under avsnitt 5.3.4 *Skälen för vår bedömning*. TU menar att det måste finnas en tydligare definition av vad public service får göra på de digitala plattformarna. I dag är public service-bolagens nyhetsverksamheter goda substitut till tidningsföretagens sådana och ökar sina marknadsandelar. Samtidigt som nya investeringar i digital teknik är nödvändig minskar investeringsviljan för tidningsföretagen eftersom SVT och SR tar så stor andel. Public service-bolagens nyhetsverksamhet på webben är mer att likna vid en tidning än vid radio och tv. Dagens situation påverkar, enligt TU, mediemarknaden genom att det saknas incitament för tidningsföretagen att göra förändringar som kräver mycket kapital.

5.3.3 Public service-bolagens synpunkter

SVT menar att public service-bolagen har blivit mer beroende av den sökbara texten som medium än tidigare även om kärnan består i ljud- och videoproduktion. Tidningar ägnar sig samtidigt alltmer åt tv-produktion och ständiga nyhetsuppdateringar, något som tidigare helt var förbehållet radio- och tv-mediet. Det mest använda textbaserade, ständigt uppdaterade mediet var under flera decennier SVT:s text-TV-tjänst. I dag utsetts text-tv för en betydande konkurrens från kommersiella aktörer via internet. På samma sätt som konkurrensen från TV4 och andra kommersiella kanaler ledde till en förbättring av SVT:s innehåll leder nyhetskonkurrensen till en förbättring och utveckling av SVT:s nyhetserbjudande.

SVT anser att bolagets aktiviteter på internet inte påverkar dagspressens tillbakagång i annonsintäkter. Dagspresskrisen är ett globalt fenomen som inte påverkas av public service. Reklam-tv-marknaden står sig relativt stark och public service har inte haft någon påtagligt negativ effekt för dessa aktörer. I stället är det fyra andra faktorer som har haft större påverkan på tv-branschens intäkter: den allmänna konjunkturen, avregleringen av annonsintäkter, digitaliseringen och utvecklingen av lokalt nedbruten reklam.

Vad gäller möjligheten att skapa nya intäcksströmmar genom så kallade betalväggar på internet menar SVT att teoretiskt skulle public service närvaro på nätet, i en situation där endast public service och tidningarna tillhandahåller nyheter på nätet, kunna minska möjligheterna att skapa sådana strukturer för kommersiell media. SVT pekar samtidigt på att innehållet i SVT:s sajter och lokala tidningarnas sajter skiljer sig kraftigt åt. Public service-bolagens lokala sajter är därigenom inte något substitut för starka tidningssajter. SVT menar att tidningshusens kris och minskat radiolyssnande inte är ett resultat av SVT:s verksamhet. Orsaken ligger snarare i strukturuomvandlingen till följd av internet, så kallad ”disruptive technology”. Liknande utveckling för tryckt press och radio finns i länder som inte har samhällsligt finansierade public service-medier. Intäkterna från den svenska internetannonseringen går, enligt SVT, i huvudsak till ett fåtal aktörer; Google, YouTube, Facebook och Aftonbladet. Aftonbladets svenska marknadsdominans, numera även i lokala annonsförsäljningsorganisationer, har sannolikt en starkt hämmande effekt för dagspressen att hitta nya digitala intäkter.

SVT vill även peka på de stora demokratiska brister som skulle uppstå om all nyhetsförmedling var inlåst bakom betalväggar eftersom det skulle förstärka problemet med att vissa grupper tenderar att undvika nyheter. SVT anger att man satsar mer på den regionala nyhetsverksamheten och kommer under 2015 att utöka antalet sändningar och orter med fast personal. Detta samtidigt som andra kommersiellt verksamma medier minskar sin regionala närvaro eller helt upphör med sin nyhetsverksamhet. För att säkerställa en oberoende journalistik produceras nyheterna av SVT:s egen nyhetsorganisation. Merparten av de publicerade nyheterna på svt.se/nyheter är händelsenyheter, egna nyheter, nyheter med sitt ursprung i TT eller någon annan nyhetsbyrå SVT har avtal med. Endast fem procent av inlagen har sitt ursprung i andra, kommersiella, medier. I nästan alla dessa fall (91 procent) har SVT dessutom länkat direkt till den ursprungliga källan, vilket är ett sätt att driva trafik till den aktör som står bakom nyheten.

Nyhets- och samhällsprogrammen utgör en central del av SVT:s verksamhet. SVT utvecklar kontinuerligt nyhetsservicen så att den svarar mot publikens förändrade

medievanor. De tv-sända nyhetsprogrammen kompletteras med ett omfattande nyhetsutbud online. Under 2014 fördubblades trafiken på svt.se/nyheter. Onlinetjänsten omfattar in- och utrikesnyheter, regionala nyheter, kultur- och sportnyheter. Samtidigt uppvisar det traditionella nyhetstittandet en ökning jämfört med föregående år, det gäller såväl Rapport kl. 19.30 som Aktuellt kl. 21.00. Den eventuella negativa påverkan SVT kan anses ha på den svenska mediemarknaden menar SVT handlar om förskjutningar mellan olika aktörer. Förekomsten av public service gynnar aktörer i produktions- och distributionsled och om någon drabbas är det rimligt att anta att det i första hand skulle vara kommersiella kanaler och mediehus. Några sådana effekter är dock svåra att spåra med tanke på framgångarna för kommersiell tv under de senaste åren, samtidigt som public service har stärkt sin ställning. Andelen hushåll med prenumererad dagstidning i hemmet har minskat kraftigt under den senaste 20-årsperioden. Samtidigt har prenumerationspriserna ökat och upplageraset har därigenom delvis kunnat kompenseras med högre betalintäkter per kund. SVT:s verksamheter på webben har således inte trängt undan tidningarnas möjligheter att skapa prenumerationsintäkter.

SR anser att det inte går att härleda ett samband med dagstidningarnas vikande upplagor och annonsintäkter eller att kommersiell tv överger lokal bevakning till Sveriges Radios närvaro på digitala plattformar. Ett reklamfritt Sveriges Radio konkurrerar inte med en annonsmarknad. Det är i stället de stora nationella aktörerna på internet som Aftonbladet och Expressen, och de internationella som Google, Facebook m.fl. som lockar publik och därmed tar en allt större del av reklamintäkterna. SR hänvisar till att nästan 70 procent av de under 40 år har i dag en smartphone – en telefon som i allt högre grad är den främsta källan till nyheter. SR menar att det därför är intressant att titta närmare på SR:s lokala uppdrag i relation till en mediemarknad i förändring. SR hänvisar till studien *Landsbygd i medieskugga* (Södertörns Högskola, Gunnar Nygren, Kajsa Althén) och tidigare medieforskning som visar att 85 procent av alla nyheter om kommuner som producerades i traditionella medier kom från dagstidningarna. Tidningarna hade i början av 2000-talet både mest utrymme och flest journalister medan den regionala lokalradion, med färre reportrar, måste prioritera hårdare. SR:s lokala bevakning kan inte ersätta den lokala tidningens betydelse, bevakning och insyn i vad som händer ”närmast” i samhället. De resurserna finns helt enkelt inte. En lokal P4-kanal har runt 20 medarbetare. Dessa journalister och tekniker ska klara av att bevaka förhållandevis stora områden under dygnets alla timmar.

SR delar oron för en urholkad lokal journalistik och närvaro och betonar betydelsen av både ett starkt SR och en stark lokal press och att de tillsammans ger en mångfald av perspektiv som har stor betydelse för den lokala demokratin. När kommersiella lokala tidningar och tv lägger ned eller lämnar den lokala marknaden blir däremot det lokala public service-uppdraget allt viktigare. SR:s 25 lokala P4-kanaler får därmed en allt större betydelse. Sveriges Radios digitala plattformar blir allt viktigare för att fortsatt nå allmänheten men huvuddelen av bolagets publik finns fortfarande i traditionell radio. Samtidigt har radion mycket tydligt ljudet i fokus på både den egna sajten och i mobilen. Ljudet är radions huvuduppdrag även på nätet. På skärmen finns en tydlig ”play-symbol” som är klickbar för uppspelning.

Nyheter som SR citerar från tidningarna länkas tillbaka till originalpubliceringen. SR:s nyhetssajt driver därmed tillbaka trafiken till de kommersiella tidningarnas sajter. SR vill också betona att det inte bara är SR som citerar nyheter från dagspressen. SR:s fokus på

att ”sätta agendan”, med nyheter och granskande journalistik både nationellt och lokalt, har lett till stort genomslag. Det ger citat, uppföljningar och fördjupningar i både nationell och lokal dagspress. Bevakningsföretaget Retriever följer varje år upp hur Sveriges Radios olika nyhets-, kultur- och samhällsredaktioner citeras av andra medier. Antalet citeringar har ökat markant under senare år. En förklaring som Retriever ger är att det är tidningarnas nätupplagor som citerar och i synnerhet SR:s lokala kanalers nyhetssändningar. Det finns också stora skillnader i styrkeförhållandet mellan Sveriges Radios lokala sajter och de lokala tidningarnas sajter. Statistik från Kia Index visar att tidningssajterna har betydligt fler unika besökare än de lokala P4-sajterna. SR:s nyhetsrapportering på webben drar inte ensidigt trafik från lokaltidningarna. Tidningarna drar dessutom ofta nytta av SR:s nyhetsrapportering genom att citera radion på de egna tidningssajterna. Det går dessutom att använda SR:s inbäddningsbara spelare gratis. Samtidigt har tidningarna utökat sin affärsmodell genom att komplettera det skrivna ordet med direktsänd radio och tv på nätet. En direktsänd kanal som P4 får därmed ökad konkurrens av tidningarnas direktsända webbrapportering.

5.3.4 Skälen för vår bedömning

Åsikterna om public service-bolagens verksamheter påverkar och i så fall hur denna påverkan sker på marknaden för nyhetsförmedling på internet går vitt isär, vilket i och för sig inte är anmärkningsvärt med tanke på att aktörerna utgår från sina olika perspektiv. Frågan är dock vilken påverkan som i så fall går att påvisa. Nedan redovisar vi den forskning samt övriga tillgängliga utredningar och rapporter som berör frågan om public service-bolagen och nyhetsverksamhet på internet.

Institutet för mediastudier

Medieforskaren Jonas Ohlsson och journalisten Lars Truedsson beskriver medielandskapets förändring i sin rapport *Medieexplosion – men journalistiken pressas* (Institutet för mediastudier, 2015). Från 80-talets duopolmarknad där public service-bolagen innehade en marknadsandel om 20 procent och dagspressen resterande 80 procent, har public service-bolagen alltjämt en marknadsandel om 20 procent, medan dagstidningarna fått se sin marknadsandel i det närmaste halverad till 45 procent. Av rapporten framgår vidare att tidningsföretagen är mitt i en förändringsprocess och förutom övergången till digitala utgåvor söker de intäkter från flera olika affärsområden.

SOM-institutet

SOM-institutet vid Göteborgs universitet presenterade i april 2015 sin årliga undersökning om medievanor. Undersökningen bygger på enkätsvar från allmänheten. Inom ramen för undersökningen har en särskild analys gjorts av medieforskaren Jonas Ohlsson, kallad *Kampen om nyhetsanvändarna*. I analysen dras bland annat slutsatserna att det är stora åldersklyftor i nyhetsanvändningen, att det är problem med återväxten för public service och lokalpress, att det inte finns stöd för att public service eller sociala medier stjälar publik från lokalpressens sajter, att nyhetsmedierna tycks ha en förstärkande effekt på varandra samt att tidningsgrupperna har kommit olika långt i den digitala omställningen.

Oslo Economics

Tidningsbranschens ekonomiska utmaningar är inte en enskild svensk företeelse utan liknande svårigheter finns i många andra europeiska länder. Konsultföretaget Oslo Economics har gjort en undersökning på uppdrag av det norska public service-företaget NRK (*Fortrenger eller forsterker allmennkringkasterne*, OE rapport nr 2015-2). I rapporten analyseras hur public service-bolagen påverkar de nationella kommersiella nyhetsaktörernas verksamheter. I analysen sätts två delvis motstridande hypoteser upp; a) public service-bolagens innehåll på internet konkurrerar ut nationellt redaktionellt innehåll från kommersiella aktörer (undanträngning) och b) public service-bolagen och de kommersiella aktörerna påverkar varandra ömsesidigt positivt. För att kunna besvara uppdraget gjorde Oslo Economics en empirisk studie av elva europeiska länder, däribland alla nordiska länder förutom Island. Konsultbolaget konstaterade att public service-bolagen de senaste åren har rört sig från att vara koncentrerade på radio och tv till att också ha ett betydande innehåll på nätet. I alla de undersökta länderna är public service-bolagen en av de största tillhandahållarna av redaktionellt innehåll och ett utbud som är gratis tillgängligt. Oslo Economics kunde dock i sin studie generellt sett inte se någon undanträngningseffekt eftersom det vid tider då det var mycket trafik på public service-bolagens redaktionella nätsidor, också var mycket trafik på de kommersiella nyhetsaktörernas nätsidor. I Sverige valde man att undersöka sr.se, svt.se, SVT Play, SVT Flow, Barnkanalen och Öppet arkiv och beräknade då det sammanlagda antalet unika träffar per månad till 15 170 000. De kommersiella nyhetswebbplatser som mättes var Aftonbladet, Expressen, Svenska Dagbladet, Dagens Nyheter och Dagens industri och dessa hade sammanlagt 50 614 000 unika träffar per månad.

Samfunns- og næringslivsforskning AS

En annan norsk studie som enbart tar sikte på den norska mediemarknaden har genomförts av Samfunns- og næringslivsforskning AS och har titeln *Konkurransmessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester* (SNT rapport nr. 02/2015). Rapporten är framtagen på uppdrag av det norska Kulturdepartementet. Av rapporten framgår bland annat följande. Syftet med studien var att analysera de konkurrensmässiga effekterna av några utvalda NRK-tjänster. I rapporten dras slutsatsen att innehållet på nrk.no var något anorlunda än innehållet på andra stora nationella webbplatser och att det finns liten grund till att tro att nrk.no lägger väsentliga begränsningar för andra nationella nättidningars möjligheter att ta betalt av besökarna. När det gäller NRK:s regionala nyhetstjänster på nätet, synes de täcka ett annat behov än de typiska lokala nättidningarna gör. Även i de regioner där NRK har en stor andel av nättrafiken, är det inte hårdare konkurrens mot lokala nättidningar än i andra regioner. I de regioner där NRK har en stor del av nättrafiken kan populariteten förklaras av att verksamheten täcker ett behov som inte tycks täckas fullt ut av andra medieaktörer. Beträffande vissa specifika tjänster som exempelvis yr.no konstateras att det inte fanns tillräcklig information för att kunna fastslå om den typen av tjänster som tillhandahålls av NRK tränger undan andra aktörers utveckling av motsvarande tjänster.

Copenhagen Economics

Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) har uppdragit åt konsultföretaget Copenhagen Economics att undersöka hur svenska tidningar påverkas av public service-bolagens satsningar på digitala plattformar. Av rapporten, som har titeln *Hur påverkas tidningarna*

av public service-bolagens digitala satsningar?, framgår bland annat följande. I rapporten har ett urval av tidningars digitala tjänster jämförts med SR:s och SVT:s. Den övergripande slutsatsen i rapporten är att konkurrensen för tidningarna har skärpts i betydande utsträckning på grund av public service-bolagens digitala satsningar. Anledningen till den skärpta konkurrensen är enligt rapporten att public service-bolagens tjänster är goda substitut till tidningarnas, public service-bolagens marknadsandelar ökar snabbare än tidningarnas samt att tidningarnas investeringsvilja minskar. I rapporten framförs att detta på längre sikt kan leda till att tidningar kan få svårt att klara omställningen till digitala plattformar, vilket kan hota mångfalden på mediemarknaderna.

SR:s utredning om besökare på de lokala/regionala webbplatserna

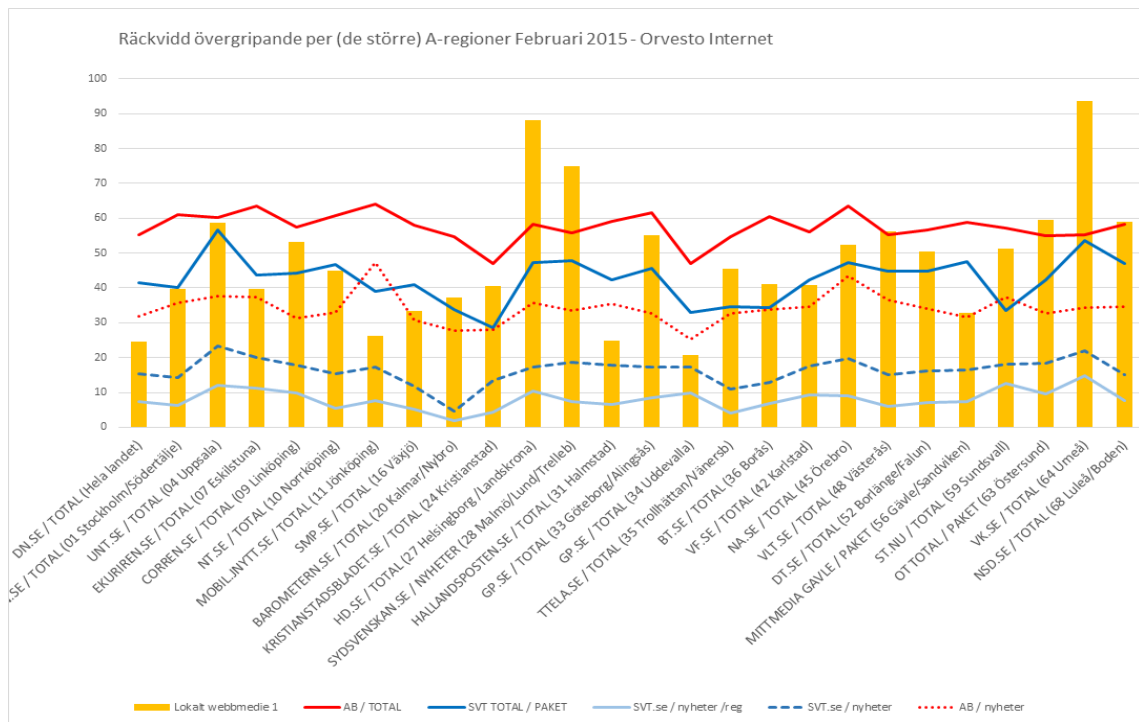
SR har låtit jämföra besöksstatistiken på sina regionala P4-sajter med antalet besökare på tidningssajter inom samma områden och gjort sammanställningar som redovisar det genomsnittliga antalet unika besökare per vecka (KIA Index). SR konstaterar att i samtliga fall, förutom i Skaraborg, har de lokala tidningssajterna fler besökare.

Sveriges Radio	Genomsnitt unika webbläsare/vecka		
	Q1 2015 V1-13	Motsvarande sajter KIA Index 2015 V1-12	
sverigesradio.se	1 316 965	aftonbladet.se	5 214 173
		dn.se	1 648 958
		svd.se	1 408 002
P4 Blekinge	17 775	blt.se	29 128
P4 Dalarna	20 148	dt.se	144 236
		dalademokraten.se	33 996
P4 Gotland	14 601	helagotland.se	51 141
P4 Gävleborg	15 894	gd.se	65 744
		arbetarbladet.se	59 127
P4 Göteborg	22 850	gp.se	473 113
P4 Halland	14 906	hallandsposten.se	38 112
P4 Jämtland	18 672	op.se	86 144
P4 Jönköping	30 309	jnytt.se	62 930
P4 Kalmar	18 031	barometern.se	47 406
P4 Kristianstad	14 270	kristianstadbladet.se	45 714
		hd.se	267 939
P4 Kronoberg	20 078	smp.se	75 912
P4 Malmöhus	27 527	sydsvenskan.se	420 138
P4 Norrbotten	17 340	nsd.se	118 463
		kuriren.nu	89 497
P4 Sjuhärad	16 913	bt.se	96 764
P4 Skaraborg	26 093	skovdenheter.se	17 629
		nlt.se	17 807
P4 Stockholm	57 608	svd.se	1 408 002
P4 Sörmland	10 696	ekuriren.se	80 306
P4 Uppland	14 905	unt.se	139 440
P4 Värmland	18 840	nwt.se	98 097
		vf.se	148 324
P4 Väst	21 403	ttela.se	49 323
P4 Västerbotten	12 650	vk.se	152 134
		folkbladet.nu	28 325
P4 Västernorrland	13 839	st.nu	91 690
		allehanda.se	93 307
P4 Västmanland	11 993	vlt.se	67 896
P4 Örebro	15 083	na.se	126 608
P4 Östergötland	12 873	corren.se	117 155
		nt.se	95 328

Figur 5.1 Jämförelse av antalet unika webbläsare mellan SR:s P4-sajter och lokala tidningssajter (KIA Index)

SVT:s utredning om besökare på de lokala/regionala webbplatserna

SVT har redovisat uppgifter om antal unika besökare på SVT:s regionala webbplatser i jämförelse med några av de större lokala, regionala och nationella tidningsföretagens webbplatser. Redovisningen baseras på räckviddsstatistik från Orvesto. Med räckvidd avses (uttryckt som procent eller antal individer) hur många som har besökt sajten under en genomsnittlig vecka under respektive månad. Vid en jämförelse mellan kommersiella lokala och regionala aktörers webbtjänster och SVT:s framgår det att i samtliga fall har den kommersiella lokala/regionala webbaktören/mediehuset en större räckvidd än SVT:s regionala nyhetswebbplats.



Figur 5.2 Jämförelse mellan bland annat SVT:s regionala nyhetssajter och lokala/regionala tidningssajter. Källa: Orvesto Internet

European Newspapers Publisher Association (ENPA)

Den europeiska branschorganisationen för nyhetspublicister European Newspapers Publisher Association (ENPA) publicerade i januari 2015 en rapport med titeln *ENPA report on public service broadcasters*. I rapporten görs en genomgång av situationen i ett tjugotal europeiska länder vad gäller reglering av public service-bolag. Enligt

ENPA utvidgar många av de europeiska public service-bolagen sina digitala verksamheter och åtgärder mot detta bör vidtas. ENPA efterlyser tydligare definitioner av public service-uppdragen och en stramare uppföljning för att undvika marknadsstörning på marknaden för nyhetsförmedling.

Våra slutsatser och bedömningar

Det bör inledningsvis framhållas att det ur en demokratisynpunkt får anses viktigt att det finns fri tillgång till nyheter från olika och oberoende aktörer på de digitala plattformarna, där en stor del av befolkningen inhämtar nyheter och annan information. Den fria tillgången bör dock ställas i relation till en livskraftig kommersiell nyhetsförmedling.

Den begränsade forskningen och övriga tillgängliga utredningar ger ingen entydig bild av hur public service-bolagens nyhetsverksamheter på internet påverkar mediemarknaden, vilket är naturligt med tanke på den relativt korta tid som internet har funnits som plattform för nyhetsförmedling till den breda allmänheten. Tydligt är dock att public service-bolagen de senaste åren har utvecklat sin nyhetsverksamhet på de digitala plattformarna. Mycket talar också för att denna utveckling fortsätter, att allt mer av nyhetsspridning och konsumtion kommer att ske via internet och att public service-bolagen kommer att fortsätta att vara närvarande på de digitala plattformarna.

Det är också tydligt att public service-bolagens nyhetsverksamheter har en påverkan på övriga aktörers nyhetsverksamheter genom att verksamheterna bedrivs på samma plattformar. Att det är just public service-bolagens verksamheter som har orsakat, eller till stor del bidragit till, att andra medieverksamheter, exempelvis tidningsföretag, på senare tid har upphört har vi dock inte funnit belägg för. Samtidigt är det allvarligt om den upplevda påverkan från public service-bolagen medför att tidningsbolag avstår från att göra nödvändiga omställningar och investeringar i ny teknik.

En ny medieutredning

Mot bakgrund av att tidningsbranschen och den lokala journalistiken är under stark förändring har regeringen tillsatt en särskild utredare som ska analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör. I direktiven (Dir. 2015:26) görs bedömningen att det finns anledning att anta att medielandskapet kommer att fortsätta förändras i snabb takt. När presstödsförordningen upphör att gälla bedömer regeringen att presstödet i dess nuvarande form behöver ersättas av nya mediepolitiska insatser som syftar till att skapa goda förutsättningar för kvalitetsjournalistik och lokalt nyhetsmaterial oavsett distributionssätt. Utredaren ska därför dels analysera behovet av mediepolitiska insatser, dels lämna förslag till nya mediepolitiska verktyg. Allmänhetens behov av allsidig information och individens möjlighet att vara demokratiskt delaktig oberoende av bostadsort ska stå i fokus för utredaren. Med utgångspunkt i analysen ska utredaren lämna förslag till utformning av nya mediepolitiska verktyg. Förslagen bör syfta till att främja möjligheterna för allmänheten att ta del av journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor.

5.4 Public service-bolagens påverkan genom sina särskilda förutsättningar i linjär distribution i marknät

SVT:s sändningar i marknätet är positiva för marknaden i den bemärkelsen att dessa är centrala för marknätets ekonomi och framgång hos konsumenterna. Marknaden påverkas dock även genom att SVT, till skillnad från flertalet av de kommersiella aktörerna, kan fortsätta att använda en utsändningsteknik som fler hushåll har tillgång till och bolaget disponerar dessutom ett stort sändningsutrymme. Detta kan anses ha en negativ påverkan på övriga tillståndshavare i marknätet men kan samtidigt till stor del motiveras av SVT:s särskilda uppdrag.

SR är den enda aktören på marknaden för analog ljudradio vars sändningar når nationell täckning. SR har en tydlig fördel jämfört med kommersiella aktörer vad gäller antalet programtjänster och täckning i FM-nätet utanför storstäderna. En utveckling av digital ljudradio via marknätet skulle dock kunna medföra flera kommersiella nationella programtjänster, vilket skulle ha en utjämnande effekt på konkurrensen mellan SR och de övriga aktörerna. Även den växande distributionen av radioinnehåll via internet kan ha denna effekt.

5.4.1 Påstådd påverkan och konsekvenser

SVT:s sändningar i marknätet

När det gäller distributionen av linjär tv anger vissa branschaktörer att situationen i marknätet är problematisk. SVT förfogar över en stor andel av det tillgängliga sändningsutrymme och kan dessutom allokera kapaciteten mellan programtjänsterna i sitt eget sändarnät efter behov. Utöver det framhålls att Myndigheten för radio och tv ställer tekniska villkor på övriga tillståndshavare som innebär att vissa programtjänster sänds med nyare teknik, vilket i praktiken innebär en potentiellt minskad publik för dessa programtjänster jämfört med SVT:s programtjänster i marknätet, eftersom den nya utsändningstekniken kräver ny mottagarutrustning.

SR:s sändningar i FM-bandet

De kommersiella radiobolagen framför att SR genom sin särställning som enda radiobolag med nationella FM-sändningar får en mycket stark ställning på radiomarknaden, vilket begränsar de kommersiella bolagens möjligheter.

5.4.2 Aktörers synpunkter

Norrköpings Tidnings Media AB, NTM, uppger att man upplever en obalans i fördelningen av sändningsutrymme och tekniska villkor för sändningstillstånd i marknätet.

Turner Broadcasting System, Nordic and Baltic, framför att kapacitetsbegränsningen i marknätet gör att alla barnkanaler på den svenska marknaden inte får sändningstillstånd.

Fox International Channels Nordic (FIC) anger att public service-bolagen utöver konkurrensen om tittarna påverkar genom konkurrens om distribution och plats i elektroniska programguider.

Bonnier och *TV4-Gruppen* framhåller att det faktum att SVT förfogar över en stor del av det tillgängliga sändningsutrymmet för marksänd tv med möjlighet att kunna allokera utrymmet mellan sina kanaler i det egna sändarnätet enligt sina egna behov, har kunnat få en mycket högre bildkvalitet än de kommersiella kanalerna med utrymme i övriga sändarnät. *TV4-Gruppen* anser även att det förhållandet att SVT som enda programbolag kommer att ha möjlighet att fortsätta sända med den äldre tekniken DVB-T har en snedvridande effekt på konkurrensen om tittarna.

Marknätsoperatören *Teracom Boxer Group (Teracom)* anger i sitt yttrande att SVT:s närvaro i marknätet med sina programtjänster är central för nätets ekonomi och framgång hos konsumenterna. Enligt *Teracom* är även övriga programbolag som finns i marknätet indirekt beroende och gynnas av SVT:s närvaro där, både vad gäller kostnadsdelning och möjligheter att nå konsumenter med sina tjänster. *Teracom* anger att för betal-tv-operatören *Boxer* gäller i praktiken att public service-utbudet uppfattas som en integrerad del i marknätserbudandet. Vidare anger *Teracom* att SVT:s deltagande vad gäller den tekniska utvecklingen, till effektivare utsändningsteknik och bättre bildkvalitet, av marknätet har varit och är mycket viktigt både utvecklings- och kostnadsmässigt.

Teracom betonar SVT:s stora betydelse för ekonomin i marknätet, dels eftersom tjänsterna i sig är oumbärliga för marknätets framgång, dels eftersom SVT är en stor köpare av utsändning.

MTG Radio, *SBS Radio* och *NTM* anser att det finns en obalans vad gäller distribution av analog ljudradio eftersom SR har bättre tekniska förutsättningar än de kommersiella aktörerna.

5.4.3 Public service-bolagens synpunkter

SVT anger att kärnplattformarna för SVT:s distribution är marknätet och de egna plattformarna på det öppna internet. Enligt *SVT* bidrar programbolagets närvaro i marknätet till att skapa en grund för hela distributionsplattformen som helhet och bidrar genom detta till konkurrensen mellan distributionsplattformarna för tv-sändningar. *SVT* är genom sändningstillståndet ålagt att sända i marknätet och därigenom beroende av Post- och telestyrelsens beslut att *Teracom* har ett betydande marknadsinflytande på marknaden för utsändning av fri-tv via marknätet (så kallade SMP-beslut). *SVT* anger vidare att antalet övriga sändande i marknätet påverkar de egna distributionskostnaderna och att marknätets utveckling därför i hög grad påverkar *SVT*.

SVT pekar slutligen på att *Teracom*s beslut att inte verka för en modernisering av marknätet leder till att färre kanaler får plats. Detta i sin tur påverkar möjligheterna till konkurrens såväl inom marknätet som mellan marknätet och andra plattformar. *SVT* anser dock att bolaget inte kan lastas för beslut som ensidigt fattas av andra aktörer.

SR anser att en övergång från analoga till digitala marksändningar skulle medföra flera positiva effekter för radiomarknaden, genom nya möjligheter till ett mer varierat och bredare programutbud och utrymme för fler kanaler samt möjlighet för kommersiella kanaler att nå nationell täckning. *SR* bedömer att en utbyggd digitalradio sannolikt skulle ge kommersiell radio en ökad marknadsandel.

SR konstaterar också att en satsning på digital ljudradio skulle medföra fler kommersiella kanaler. Enligt nuvarande planering av frekvenslager skulle den kommersiella radion att

kunna sända dubbelt så många nationella kanaler som SR. Regeringens besked i digitalradiofrågan innebär enligt SR att förändringen av konkurrenssituationen som en utbyggnad skulle innebära nu skjuts på framtiden. Ett digitalt marknät kan inte byggas ut enbart för den kommersiella radion. Hela radiobranschen måste digitaliseras samtidigt för att övergången ska bli framgångsrik.

5.4.4 Skälen för vår bedömning

Närmare om tv-sändningarna i marknätet

Fri-tv och täckning

Teracom äger och driver marknätet för tv-sändningar. Marknätet består av ett stamnät med 54 större sändarstationer som tillsammans med omkring 100 mindre sändarstationer täcker cirka 98 procent av den fast bosatta befolkningen i Sverige. Utöver dessa sändarstationer finns dessutom 419 mindre sändarstationer som ger ytterligare cirka 1,8 procent befolkningstäckning. Detta ger sammantaget SVT:s sändningar en täckning på 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen.

SVT:s sändningar i marknätet är okrypterade och det krävs inget abonnemang för att ta del av dem. Sådana sändningar kallas för fri-tv och utöver SVT:s sändningar är för närvarande även programtjänsterna TV4 och TV6 tillgängliga som fri-tv.

SVT:s sändningstillstånd

SVT är enligt sitt sändningstillstånd ålagt att sända i marknätet. Regeringen gör i propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164 s.51) bedömningen att marknätet under tillståndsperioden kommer att utgöra en central distributionsplattform för tv-sändningar från SVT och UR och att det nuvarande täckningskravet för sändningarna är fortsatt relevant i förhållande till public service-bolagens uppdrag att sända programtjänster till hela landet och dess-utom viktigt ur beredskapssynpunkt.

I sändningstillståndet för perioden 1 januari 2014–31 december 2019 framgår att SVT tillsammans med UR ges rätten att sända tv under hela dygnet och att därvid använda all tillgänglig överföringskapacitet i en frekvenskanal.

Av sändningstillståndet framgår vidare att SVT ska sända SVT1 och SVT2 samt två ytterligare programtjänster till hela landet. Att sända till hela landet innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna. SVT är den enda tv-aktören i marknätet som har ett sådant högt täckningskrav. SVT ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Sändningarna ska ske med så god säkerhet att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt. SVT ska ställa höga krav på de leverantörer som anlitas för programinsamling och distribution av egensändningar.

Täckningskravet på 99,8 procent gäller endast de fyra programtjänster som anges i SVT:s huvudsakliga sändningstillstånd. De sändningar som sker i högupplöst kvalitet (hd-sändningar) och som bedrivs i enlighet med kompletterande tillstånd ska kunna tas emot i de områden som tillgänglig nätinfrastuktur och frekvensresurser för det aktuella sändarnätet medger.

Sändningsutrymmet och tekniken

Regeringen beslutar om vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får användas för marksänd tv. I februari 2014 beslutade regeringen bland annat att den övre delen av sändningsutrymmet för marksänd tv, 694–790 MHz (det så kallade 700 MHz-bandet), efter den 31 mars 2017 ska frigöras för annan användning (Ku2013/1232/MFI m.fl.).

Marknätet består för närvarande av sju sändarnät (ibland används även begreppen frekvenslager, multiplex eller mux). SVT förfogar enligt sitt sändningstillstånd över ett sändarnät, sändarnät 1, där SVT sänder fyra programtjänster med utsändningstekniken DVB-T och komprimeringstekniken MPEG-2. Övriga tillstånd, 50 nationella tillstånd fördelade på 45 programplatser samt sex regionala tillstånd, är fördelade i de övriga sex sändarnäten där sändningarna sker med olika kombinationer av utsändningsteknikerna DVB-T och DVB-T2 samt komprimeringsteknikerna MPEG-2 och MPEG-4. Förutom SVT:s programtjänster i sändarnät 1 parallellsänds SVT1 och SVT2 i hd-kvalitet i sändarnät 6. Från och med den 1 april 2015 har SVT tillstånd att parallellsända fyra programtjänster i hd-kvalitet. Det finns för närvarande sex övriga tillstånd att sända med hd-kvalitet i marknätet.

I och med att 700 MHz-bandet ska frigöras för annan användning från och med den 31 mars 2017 minskar det tillgängliga sändningsutrymmet för marksänd tv med ungefär en tredjedel. Det kvarvarande frekvensutrymmet kommer att planeras om och en ny nätplaneringslösning tas fram av Post- och telestyrelsen inför 2017.

En fortsatt övergång till teknikerna DVB-T2 och MPEG-4 för sändningarna gör det dock möjligt att utnyttja sändningsutrymmet mer effektivt och därmed få plats med ett programutbud som motsvarar dagens även efter mars 2017. Vid tillståndsgivningen för marksänd tv för perioden 1 april 2014–31 mars 2020 utgick också myndigheten från Teracom AB:s planering att en övergång till DVB-T2 skulle ske för samtliga sändarnät, förutom det sändarnät som SVT disponerar, senast den 31 mars 2017. Teracom har dock den 7 maj 2015 kommit in med en skrivelse till myndigheten där bolaget redogör för en ny planering där takten i övergången till ny utsändningsteknik dras ned. Den nya planeringen innebär att endast ett av de sändarnät där utsändning i dag sker med DVB-T går över till tekniken DVB-T2 senast den 31 mars 2017. Enligt Teracoms bedömning är det då möjligt för tre sändarnät att fortsätta med utsändningar i DVB-T.

Myndigheten har inför processen med tillståndsgivning för kommersiella programföretag för tidsperioden 2014–2020 gjort bedömningen att hd-tv är en tjänst som bör ingå i marknätets utbud och att parallellsändningar i standardupplöst (sd-) och hd-kvalitet i en begränsad omfattning kan motiveras utifrån konsumenternas intresse och marknätets långsiktiga utveckling som distributionsplattform. Syftet med att meddela tillstånd för parallellsändningar har från myndighetens sida främst varit att delvis mildra de negativa konsekvenserna, framförallt för konsumenterna, som programbolagen generellt har sett med övergången till en effektivare utsändningsteknik. Genom att parallellsända programtjänster med en högre bildkvalitet kan man även skapa ett incitament hos konsumenten att uppdatera sin utrustning för tv-mottagning.

Marknätets ekonomi

AB Stelacon har på uppdrag av myndigheten undersökt marknätets ekonomiska förutsättningar. Stelacon anger att Teracoms intäkter från marknätet för tv-sändningar upp-

går till cirka 800 miljoner kronor per år. Intäkterna kommer från de bas- och tilläggs-tjänster som erbjuds i de olika sändarnäten. Med en bastjänst avses utsändning med 98 procents befolkningstäckning och tilläggs-tjänster är exempelvis utsändning som täcker 99,8 procent av befolkningen, regional uppdelning och en hög tillgänglighet. SVT är enligt Stelacon den största programbolagskunden i marknätet och betalar 150–200 miljoner kronor för utsändningen. Det näst största programbolaget i marknätet, TV4-Gruppen, betalar enligt Stelacon cirka 54 miljoner kronor per år för marksändning och distribution. Den största kunden som helhet är Boxer TV-Access AB, som hanterar betal-tv-tjänster i marknätet.

Prissättningen är kostnadsbaserad och utgår från hur många Mbit/s som en program-tjänst utnyttjar vid utsändningen. Om en effektivare utsändningsteknik, som DVB-T2 används, kostar utsändningen mindre än om äldre teknik används.

Enligt Stelacon anger både SVT och andra programbolag att priserna har minskat något tack vare högre beläggning i marknätet, att fler kanaler sänds och att drift och underhåll av näten blir billigare.

Närmare om analog ljudradio i marknätet

Täckning

FM-nätet för radiosändningar består av ett stamnät med 54 större sändarstationer som kompletteras med cirka 130 mindre sändare för att säkerställa en regional uppdelning. Med detta uppnås för SR:s sändningar en befolkningstäckning på 99,8 procent av Sveriges fast bosatta befolkning och en täckning av Sveriges yta om 90 procent. Vad gäller de övriga radioaktörernas möjligheter att nå ut med programinnehåll genom FM-sändningar så förfogar de två stora aktörerna, SBS Radio och MTG Radio, över 72 respektive 26 tillstånd att sända analog kommersiell radio, antingen direkt via ägarintressen eller indirekt via samarbetsavtal. Dessa tillstånd ger enligt PTS beräkningar cirka 80 procents befolkningstäckning för SBS Radio och cirka 65 procents befolkningstäckning för MTG Radio.

SR:s sändningstillstånd

Det nuvarande sändningstillståndet för SR gäller för tidsperioden 1 januari 2014–31 december 2019 och ger SR rätt att sända fyra samtidiga rikstäckande program (kanaler), med möjlighet att dela upp sändningarna i regionala sändningar. En av dessa nationella kanaler ska även ha ett regionalt uppdelat innehåll. Utöver de rikstäckande sändningarna ger sändningstillståndet SR rätt att sända ytterligare två kanaler i Stockholm och en kanal i Malmö. Sändningstillståndet anger vidare att SR:s analoga marksändningar ska ha en täckningsgrad som innebär att 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen nås av sändningarna. SR ska använda analog utsändningsteknik för sändningarna. På samma vis som SVT har SR långtgående krav på beredskap och säkerhet.

UR:s sändningstillstånd

UR förfogar inte över något eget sändningsutrymme utan UR:s sändningstillstånd innebär en rätt att sända program med utnyttjande av SVT:s och SR:s sändningsutrymme enligt överenskommelse som träffas mellan bolagen.

SVT:s påverkan i marknätet

SVT:s sändningar är centrala för marknätet

SVT:s påverkan på marknaden genom sina sändningar i marknätet får anses vara positiv i den bemärkelsen att SVT med sina programtjänster och höga täckningsgrad är central för marknätets ekonomi och framgång hos konsumenterna. Att SVT deltar i den tekniska utvecklingen av marknätet kan vidare anses vara viktigt ur ett utvecklings- och kostnadsperspektiv.

Samtidigt har det från vissa aktörer framförts att SVT:s sändningar i marknätet påverkar marknaden negativt genom SVT:s särskilda förutsättningar när det gäller teknik och utrymme.

SVT kan fortsätta att sända med äldre teknik

Med hänsyn till att tillgängligt sändningsutrymme ska användas effektivt och då detta utrymme beräknas minska med en tredjedel i mars 2017 är det nödvändigt med en övergång till den effektivare utsändningstekniken DVB-T2 i marknätet. SVT har, i det sändarnät bolaget förfogar över, dock en möjlighet att fortsätta att sända med den äldre tekniken DVB-T åtminstone fram till 2020.

Även om takten minskas i den planerade övergången till en mer effektiv utsändningsteknik för övriga tillståndshavare, innebär 700 MHz-beslutet fortfarande att en övergång till nyare utsändnings- och komprimeringstekniker sker i en snabbare takt än vad konsumenterna kan förväntas köpa ny utrustning. Detta får anses vara till nackdel för flera av de kommersiella tillståndshavarna som till skillnad från SVT måste gå över till en ny teknik och som därmed riskerar en minskad räckvidd för sina programtjänster när de möjliga tittarna måste köpa ny utrustning för att kunna se dessa programtjänster.

SVT kan använda ett stort utrymme i marknätet

Förutom att SVT disponerar ett eget sändarnät har SVT tillstånd att parallellsända sina programtjänster i hd-kvalitet i andra sändarnät. Dessa parallellsändningar sker då med utsändningstekniken DVB-T2. SVT:s sändningar i marknätet tar därför ett, med hänsyn till marknätets totala kapacitet, stort utrymme i anspråk. Detta utrymme hade annars kunnat användas till sändningar av programtjänster från andra tillståndshavare, antingen i hd-kvalitet eller sd-kvalitet.

Sammantagen bedömning av SVT:s påverkan i marknätet

SVT:s linjära sändningar i marknätet har en central roll för marknätets ekonomi och framtid. Övriga tillståndshavare i marknätet påverkas dock även, och det i en mer negativ mening, genom att SVT kan fortsätta att sända med äldre teknik och disponera ett stort utrymme i marknätet.

Genom att det sändningsutrymme som får användas för marksänd tv minskar i mars 2017 kommer, som tidigare har sagts, flertalet av de som har tillstånd att sända i marknätet, dock inte SVT, att behöva använda en mer effektiv teknik vid utsändningen av programtjänsterna. Detta innebär att antalet möjliga tittare minskar om inte konsumenterna köper ny utrustning som kan ta emot sändningarna med den nyare tekniken. Myndigheten anser att detta påverkar vissa övriga tillståndshavare negativt samtidigt som SVT:s särställning enligt myndighetens bedömning kan motiveras med hänsyn till bolagets särskilda uppdrag och villkor för verksamheten.

Att SVT tillsammans med UR förfogar över ett sändarnät kan också motiveras av bolagets särskilda uppdrag och detta särskilt ut ett konsument- och beredskapsperspektiv.

Det sändarnät som SVT disponerar är dessutom utbyggt enligt de särskilda krav på täckning och driftsäkerhet som ställs på SVT:s sändningar. Detta skulle troligen inte vara motiverat ur ett kommersiellt perspektiv för övriga programbolag, vilket visas av att sändarnät 2–7 saknar dessa funktioner.

SVT:s parallellsändningar i hd-kvalitet tar ytterligare sändningsutrymme i anspråk. Syftet med parallellsändningar av kommersiella programtjänster i marknätet är dock delvis att lindra de negativa konsekvenserna för konsumenterna som uppkommer vid en övergång till en effektivare sändningsteknik. Detta resonemang bör även gälla för SVT, med dess särskilda krav på tillgänglighet.

SR:s påverkan i marknätet

Genom möjligheten att sända nationellt har SR bättre tekniska förutsättningar att nå ut med sitt programinnehåll än de kommersiella radiobolagen. I vissa storstadsområden finns ett relativt stort utbud av radiokanaler, men på många orter i landet finns endast sex kanaler, SR:s fyra rikstäckande kanaler och två privata kanaler.

Möjligheterna för att förbättra de tekniska förutsättningarna för kommersiell analog ljudradio ingick i 2007 års utredning om kommersiell radio. I slutbetänkandet *Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter (SOU 2008:96)* gör utredaren, med utgångspunkt i PTS redovisning av ett uppdrag att analysera frågor om bland annat frekvensplanering och sändningseffekter på FM-bandet samt förutsättningar för rikstäckande sändningar (*Frekvensplanering FM-bandet – möjligheter till ytterligare rikstäckande analoga ljudradiosändningar, PTS-ER-2008:6*), bedömningen att det är möjligt att frigöra utrymme för en nationell kommersiell radiokanal men att det skulle kräva investeringar på mellan 200 och 400 miljoner kronor, ta minst 3–4 år att genomföra och drabba nuvarande tillståndshavare negativt i form av minskad täckning och sämre hörbarhet för deras sändningar. Med hänsyn till dessa nackdelar ansåg utredningen att ett nytt analogt nät inte bör etableras.

I ett remissvar på betänkandet *Från analog till digital marksänd ljudradio – en plan från Digitalradiosamordningen (SOU 2014:77)* påpekar dock PTS att bedömningarna i den tidigare utredningen om analog kommersiell radio baserades på de förutsättningar som regeringen gav PTS i uppdraget, bland annat att SR:s och närradioföreningars sändningar inte fick påverkas genom till exempel frekvensbyten. Sedan 2008 har dessutom beräkningsmetoderna och koordineringsförutsättningarna med våra grannländer vidareutvecklats vilket har lett till fler sändningsmöjligheter. Genom förändringar av de befintliga koncessionsområdena för kommersiell ljudradio kan man, enligt PTS, också åstadkomma ytterligare sändningsmöjligheter. PTS slutsats är därför att det finns fler möjligheter för utveckling av sändningsutrymmet för analog ljudradio som ännu inte är använda.

Företrädare för den kommersiella radion har framfört att man på grund av FM-nätets kapacitetsbegränsningar har svårt att utveckla sin annonsaffär. Myndigheten konstaterar att, även om de kommersiella aktörernas tekniska förutsättningar att nå ut med FM-sändningar kan förbättras i vissa delar, har SR en fördel vad gäller antalet programtjänster och täckning i FM-nätet utanför storstäderna vilket påverkar de kommersiella radioprogrambolagen. Utvecklingen av digital ljudradio via marknätet kan dock medföra flera kommersiella nationella programtjänster, vilket skulle ha en utjämnande effekt på konkurrensen mellan SR och de kommersiella aktörerna. Även den växande distributionen av radioinnehåll via internet skulle kunna ha denna effekt. Regeringen har den 23

juni 2015 uttalat att den för närvarande inte kommer att gå vidare med en övergång till digital marksänd radio.

Det kan i detta sammanhang även nämnas att myndigheten den 2 oktober 2014 meddelade 21 nationella och fyra regionala tillstånd att sända digital kommersiell radio (dnr 12/01960 m.fl). Myndigheten har dessutom under juni 2015 utlyst fyra lediga sändningstillstånd för analog kommersiell radio. Dessa tillstånd avser dock lokala sändningar.

5.5 UR:s påverkan genom sin publicering av utbildningsprogram på internet

UR tillhandahåller kostnadsfritt utbildningsprogram på internet. Programmen och, i förekommande fall, kompletterande material används av lärare i skolundervisning och branschorganisationen Svenska Läromedel har anfört att dess medlemmars försäljning hämmas genom skolornas tillgång till UR:s kostnadsfria material.

UR:s digitala och kostnadsfria utbildningsmaterial bedöms i och för sig ha en särställning i jämförelse med annat sådant material. Detta särskilt som UR:s material både har en hög trovärdighet och är lättillgängligt. Myndigheten gör dock bedömningen att läromedelsbranschens tillbakagång till största delen snarare beror på digitaliseringen i stort än på UR:s agerande och tillhandahållanden.

5.5.1 Inledning

Detta avsnitt baseras på intervjuer och övrigt utredningsarbete som har genomförts av AB Stelacon på myndighetens uppdrag. Intervjuer har genomförts med företrädare för universitet (Stockholms, Göteborgs, Linköpings och Örebro samt Linnéuniversitetet), Lärarnas riksförbund, Skolledarförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Svenska Läromedel, Skolverket och Skolinspektionen.

5.5.2 Påstådd påverkan och konsekvenser

Branschorganisationen Svenska Läromedel organiserar tretton läromedelsförlag, som enligt organisationens egen uppgift står för 80–90 procent av de tryckta och digitala läromedlen i grund- och gymnasieskolan. Svenska Läromedel anför att UR:s program helt eller delvis konkurrerar med, och minskar försäljningen av, läromedelsföretagens försäljning till skolor. Svenska Läromedel framhåller att UR:s material, som exempelvis kan inkludera lärarhandledningar, liknar läromedelsföretagens läromedel. Vidare framhålls att konkurrensen förstärks av den distribution, tillgänglighet och sökbarhet som nya tekniska distributionsplattformar medger. I den alltmer datoriserade skolan kan materialet både användas i lärarledd undervisning i grupp, samt individuellt och flexibelt av eleverna. Svenska Läromedel framför att UR:s material används både som komplement till, och som substitut för, läromedelsföretagens läromedel. Svenska Läromedel

bedömer att UR:s utbud i synnerhet påverkar medlemmarnas försäljning av digitala läromedel.

5.5.3 UR:s synpunkter

UR anser att bolaget fullgör sitt uppdrag genom att producera och tillhandahålla utbildningsmaterial i allmänhetens tjänst, och att bolaget inte producerar läromedel. UR anser också att det utökade tillgängliggörandet av materialet via nya distributionsplattformar ligger inom ramarna för uppdraget. UR har enligt egen uppgift inte någon förlagsverksamhet eller webbshop med utbildningsböcker.

5.5.4 Skälen för vår bedömning

Den svenska läromedelsbranschen

Både Svenska Läromedel och UR framhåller att det sker en bred digitalisering i samhället. Många branscher berörs, och förutom just läromedelsbranschen påverkas även andra närliggande områden, exempelvis medie- och bokbranschen.

Svenska Läromedel framför att läromedelsbranschens försäljningsstatistik sedan flera år tillbaka visar en nedåtgående kurva. Försäljningen har dock lyfts under de senaste åren till följd av en ny läroplan 2011. Svenska Läromedel framhåller dock att denna försäljningsökning är tillfällig, att ökningen jämfört med tidigare läroplansförändringar borde varit större och att ökningen dämpats av alternativa läromedel. Figuren nedan återger läromedelsbranschens ekonomiska utveckling.



Figur 5.3 Utvecklingen för grundskolans kostnader för läromedel per elev och år (kronor), samt Svenska Läromedels medlemmars försäljning till grundskolan (miljoner kronor). Källa: Svenska Läromedel 2015

Enligt Svenska Läromedel har marknaden för digitala läromedel vuxit mycket långsamt i absoluta tal. Av medlemmarnas försäljning till grundskolan 2014 kom drygt fyra procent från försäljning av digitala läromedel. Motsvarande försäljning för 2013 och 2012 uppskattas av Svenska Läromedel till drygt tre procent respektive drygt två procent. Det innebär en ordentlig årlig procentuell ökning, men från mycket låga nivåer och i långsam takt i absoluta tal.

Bonniergruppen, som bland annat är huvudägare till det danska läromedelsföretaget Clio Online, har uppgett att digitala läromedel i Danmark står för mer än 40 procent av läromedelsmarknadens totala omsättning. Av Svenska Läromedels skrift *Läromedel behövs*

för skolans digitalisering (november 2014) framgår att den danska staten har en aktiv hållning avseende läromedel och att IT-strategin för skolan bland annat inkluderar statliga subventioner om 50 procent för kommuners inköp av digitala läromedel som uppfyller vissa särskilt angivna kvalitetskrav. Den innehåller också initiativ för att skapa en marknad för digitala läromedel.

Utvecklingen av digitala läromedel i Danmark kan sägas utgöra en kontrast till den svenska utvecklingen. Under intervjuer med företrädare för kommuner, skolledare, lärarfackförbund, universitet, myndigheter och läromedelsbranschen har det framkommit att många skolor i Sverige lägger betydande delar av sina tillgängliga budgetar på datorer och surfplattor, vilket skulle kunna leda till mindre budgetar att köpa läromedel för. Ansträngda budgetar för läromedel torde gynna marknaden för kostnadsfria läromedel.

Användning av läromedel i skolorna

Intervjuer med personer med insyn i skolvärlden visar att lärare i ökande utsträckning använder alternativ till traditionella läromedel, och det bedöms vara relativt vanligt förekommande att lärare sätter samman eget material från flera källor, inte minst från internet och ofta utan kostnad. Beslut rörande specifika läromedel fattas ofta av lärare eller lärarlag, medan övergripande budgetansvar ligger hos huvudman och rektor. Empirisk data rörande i vilken utsträckning UR:s material används i skolorna tycks däremot saknas.

Redan 2011 skrev Skolinspektionen i sin rapport *Innehåll i och användning av läromedel* om läromedelsanvändning inom kemi i årskurserna fyra och fem:

”...På andra skolor hade man av olika anledningar mer eller mindre helt frångått att använda tryckta läromedel, för att i stället arbeta med olika former av ett mer egenproducerat läromaterial. Det visade sig vid besöken att lärarna här mest använder sig av tryckta läromedel som ett slags referensmaterial, för att hämta inspiration och idéer till lektioner och arbetsuppgifter. Man uppgav sig i detta avseende ofta använda flera olika källor, från ett eller flera tryckta läromedel för årskurserna i fråga eller senare skolår, till barnfaktaböcker, lärarhandledningar, egna gamla läroböcker samt tv/film och internet...”

Material som finns gratis på internet håller skiftande kvalitet. Svenska Läromedel betonar att det är dyrt att producera bra läromedel. UR har dock under djupintervjuerna framställts som en mycket trovärdig leverantör av bra och uppskattat material. Både UR:s höga trovärdighet som utgivare, materialets kvalitet samt tillgängligheten sägs kunna underlätta för lärare, som behöver kvalitetsgranska det material som ska användas i undervisningen. I detta avseende bedöms UR:s material ha en särställning bland tillgängligt material som kan användas utan kostnad. Enligt djupintervjuerna används materialet definitivt som komplement till andra läromedel, och det kan inte uteslutas att det också kan användas som substitut för köpta läromedel.

En digitaliserad marknad

Digitaliseringen har medfört att lärare och skolledare på ett enklare sätt än tidigare kan ställa samman eget material från alternativa källor och detta kan vara en anledning till en vikande läromedelsmarknad i Sverige.

UR satsade tidigare än den svenska läromedelsbranschen som helhet på tillgängligt, digitalt material. Därmed har UR kunnat skaffa sig en bas av användare och material samt viktiga kunskaper som behövs för att utveckla konkurrenskraftigt material. Sannolikt har bolaget också stärkt sitt varumärke under perioden. Samtidigt gick det långsammare för de svenska kommersiella branschaktörerna som helhet att positionera sig på marknaden för digitalt material. Anledningarna till sådana skillnader kan säkert vara flera, exempelvis olikheter i tillgängliga utvecklingsbudgetar, olikheter i ekonomiska förutsättningar att driva projekt med hög riskexponering, samt olikheter i strategiska vägval. Också i en jämförelse med den danska läromedelsbranschen visar den svenska läromedelsbranschen på en liten marknadsandel av digitala läromedel. Den danska läromedelsbranschen har dock haft draghjälp av politiska åtgärder.

UR tillhandahåller katalogiserat innehåll, sökbart i ämnesmenyer, kopplat mot läroplanen och ibland med exempelvis lärarhandledningar eller gloslistor. UR:s höga trovärdighet, samt att UR producerar material med hög kvalitet som är tillgängligt utan kostnad, bidrar till en ökad användning i skolorna. UR har också resurser att utveckla och vidareutveckla material av hög kvalitet som sedan tillhandahålls utan kostnad. Kommersiella läromedelsaktörer med traditionella affärsmodeller, att sälja läromedel till betalande skolhuvudmän, kan ha svårt att konkurrera med det.

UR anses alltså ha en särställning bland alternativa källor till utbildningsmaterial. Samtidigt är utbudet av digitalt utbildningsmaterial stort. Vår bedömning är att UR bidrar till att lärare använder alternativt utbildningsmaterial, men att läromedelsbranschens tillbakagång i större utsträckning beror på just det faktum att lärare i ökande utsträckning använder alternativa läromedel snarare än den verksamhet som UR bedriver. Marknadsförändringarna som både digitaliseringen och våra förändrade medievanor medför, lämnar få eller inga medieföretag oberörda. Denna utveckling kommer sannolikt att fortsätta.

Vår samlade bedömning är att läromedelsbranschen som helhet i Sverige är starkt påverkad av den digitalisering som sker i samhället i stort. UR har en särställning bland aktörer som tillhandahåller kostnadsfritt utbildningsmaterial. Myndigheten gör dock bedömningen att läromedelsbranschens tillbakagång till största delen snarare beror på digitaliseringen i stort än på UR:s agerande och tillhandahållanden.

6 Public service-bolagens påverkan genom programutbud

6.1 Public service-bolagens programutbud

Vissa aktörer framför att public service-bolagens utbud till form och innehåll allt mer liknar innehållet i de kommersiella aktörernas sändningar. I och med denna likriktning blir enligt dessa aktörer konkurrensen om publiken allt större, vilket medför en risk för en minskad mångfald på mediemarknaden.

Forskningsresultat som myndigheten har låtit ta fram visar att SVT:s samlade programutbud inte har blivit mer kommersiellt i den meningen att det innehåller ett alltmer underhållningsinriktat utbud i linje med vad kommersiella aktörer erbjuder. Tvärtom har det under de senaste tre åren skett en ökning av det informationsinriktade programutbudet i SVT:s huvudprogramtjänster.

Studier av utbudet i radio visar att det inte har skett några avgörande förändringar mellan åren 2012 och 2014 i SR:s programprofiler. Därmed har utbudet, i vart fall under den tiden, inte utvecklats i riktningen att lättsam underhållning har ersatt nyhets- och kulturprogram i SR. Studierna visar vidare att utbudets fördelning på programområden i P3 har vissa likheter med fördelningen på programområden i RIX FM och Mix Megapol, men att dessa likheter, i vart fall inte under senare tid, har blivit större. Det kan också konstateras att det råder en större differentiering i utbudets fördelning på olika programområden i P3 än i RIX FM och Mix Megapol.

När det gäller musikutbudet på bästa sändningstid kan konstateras att det visserligen finns likheter hos P3 och kommersiell radio, men att det inte är samma låtar som utgörs de mest spelade i P3 och hos de kommersiella stationerna, att låtarna i P3 inte repeteras i samma höga grad som i kommersiell radio, och att musikutbudet i P3 innehåller mer svensk musik.

6.1.1 Påstådd påverkan och konsekvenser

Vissa aktörer anser att public service-bolagens utbud till form och innehåll allt mer liknar innehållet i de kommersiella aktörernas sändningar. I och med denna likriktning blir enligt dessa aktörer konkurrensen om publiken allt större. För de aktörer som finansierar sin verksamhet med annonser, innebär lägre tittar- eller lyssnarsiffror typiskt sett minskade intäkter. Konsekvensen av detta, menar vissa aktörer, kan på sikt leda till att medieaktörer slås ut med en minskad mångfald bland aktörer och ett minskat utbud på den svenska mediemarknaden som följd.

6.1.2 Aktörers synpunkter

Schibsted och *MTG* efterfrågar ett mer tydligt definierat uppdrag till public service-bolagen. Det är enligt *Schibsted* mycket svårt att utifrån public service-bolagens sändningstillstånd sluta sig till vad dessa bolag mer exakt ska göra och inte göra i ett allt mer föränderligt medielandskap.

Bonnier anser att konkurrensen om konsumenterna är den viktigaste konkurrensdimensionen vad gäller public service-bolagens påverkan på mediemarknaden. *Bonnier* menar vidare att en likriktning i public service-bolagens programutbud som i hög utsträckning fokuserar på tittarsiffror och liknar de kommersiella aktörernas utbud innebär en risk för mångfalden i utbudet. Detta kan enligt *Bonnier* leda dels till att licensmedel används till programkategorier som klarar sig bra på marknadsvillkor, på bekostnad av det programinnehåll som utgör public service-uppdragets kärna, dels att public service-bolagen genom tittarmaximering underminerar intäktbasen för marknadsfinansierade medier. På liknande vis gör *TV4-Gruppen* i sitt yttrande bedömningen att det finns risk för minskad mångfald för konsumenterna både på kort och lång sikt, om public service-bolagens strävan efter tittar- eller konsumtionsmaximering blir för stor. På kort sikt för att public service-bolagens program- och tjänstutbud blir likt det utbud som kommersiellt finansierade aktörer erbjuder och på lång sikt eftersom det i förlängningen minskar dessa kommersiellt finansierade aktörers möjligheter till intäkter.

Enligt *Schibsted* märks konkurrensen från public service-bolagen vid beslut om vilka investeringar som ska göras på framtida satsningar. Görs bedömningen att exempelvis en kommande redaktionell satsning ligger nära till hands för public service-bolagen att ”kopiera” och tillhandahålla kostnadsfritt kan detta, enligt *Schibsted*, vara det som avgör att investeringen inte blir av.

Kanal Global anser att det är mediemarknadens förändring som påverkar public service-bolagen att i allt större utsträckning agera som kommersiella aktörer.

Fox International Channels Nordic (FIC) för fram att public service-bolagen lockar en stor del av de tittare som finns tillgängliga och att FIC påverkas av detta. FIC anser vidare att radio- och tv-avgiften begränsar hushållens betalningsförmåga för andra tjänster eftersom den är en del av hushållens totala medieutgift. Enligt FIC får ett övergripande syfte för public service anses vara att göra det annars svårtillgängliga utbudet mer tillgängligt. Trots detta finns det enligt FIC inga uttalade begränsningar i sändningstillståndet för bolagets programverksamhet. Detta, menar FIC, är problematiskt när public service-bolagen satsar stort på den typ av program som många kommersiella aktörer redan tillhandahåller.

MTG för fram att public service-bolagen etablerades i en tid då de var de enda aktörerna inom radio- och tv-områden och att det då var naturligt att de skulle erbjuda ett så brett utbud som möjligt för att möta olika smakriktningar. I dag är situationen på mediemarknaden förändrad. Public service-bolagen måste ha ett tydligt uppdrag och ett ansvar för hur deras verksamhet påverkar mediemarknaden och konkurrensituationen för andra aktörer. *MTG* anser att det är problematiskt att public service-bolagen använder sin goda och stabila finansiering som grund för att agera som kommersiella aktörer, exempelvis i fråga om breda satsningar, tablåläggning, tillgänglighet, utbud och sponsorsarbeten. *MTG* anser att public service-bolagen har en angelägen uppgift att erbjuda innehåll som kommersiella kanaler inte gör. Vad gäller radiomarknaden bedömer *MTG* att riskerna för marknadspåverkan och konkurrensnedvridning är tydliga eftersom SR förfogar över stora resurser till att erbjuda bred underhållning och därmed konkurrera med den kommersiella radion. *MTG* anser att en viktig förutsättning för att den kommersiella radion ska kunna utvecklas är att SR har ett tydligt definierat uppdrag och att

digitaliseringen av radion inte används för expansion av nya tjänster som konkurrerar med den kommersiella radion.

NTM anser att konkurrensen från public service-bolagen är tydlig i konsumentledet eftersom public service-bolagens starka ställning minskar konsumtionen i de flesta kanaler hos de privata aktörerna.

SBS Discovery Radio (SBS Radio) anser att SR har utvecklats i riktning mot att prioritera lättsam underhållning för att attrahera bredast möjliga publik. Enligt SBS Radio sker detta på bekostnad av uppdraget inom nyhetsjournalistik, folkbildning och kulturbevakning. SBS Radio anser vidare att SR utvecklar radiokanaler som förefaller vara utformade specifikt för att efterlikna den kommersiella radion, exempelvis P3 Star, Din Gata och Metropol. SBS Radio anser därför att SR bidrar till att motverka utveckling, bredd och mångfald, både i det egna utbudet och genom att försvåra för andra aktörer att verka och utvecklas. SBS Radio framhåller att i synnerhet innehållet i P3 liknar de kommersiella stationernas.

Turner Broadcasting System, Nordic and Baltic (Turner) anser sig i hög grad påverkas av public service-bolagens verksamhet. Denna påverkan är enligt Turner mest påfallande inom området barn-tv. Turner anser att SVT:s Barnkanalen har en helt dominerande ställning inom barn-tv och är en direkt konkurrent till Turners egna barnkanaler.

Tvefolket efterfrågar en genomlysning av om bredden i public service-bolagens programutbud kan ha negativa konkurrensmässiga effekter samt om public service-bolagens programläggningsstrategier i för stor utsträckning motiveras av publikoptimering.

Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) anför att en snedvridande marknadspåverkan från public service-bolagen märks genom att public service står för en betydande del av konsumenternas mediekonsumtion, vilket minskar konsumtionen av de privata aktörernas innehåll.

Riksförbundet Öppna kanaler i Sverige anser att public service-bolagen har en betydelsefull roll i den pågående förändringen av mediemarknaden, men ser en risk för likriktning vad gäller innehåll. Detta, menar riksförbundet, skulle kunna ha en negativ inverkan på public service-bolagens folkbildande och informerande roll.

6.1.3 Public service-bolagens synpunkter

SVT för fram att konstruktionen av public service i grunden innebär en avsiktlig och medveten påverkan av mediemarknaden och de aktörer som verkar på denna marknad. Historiskt sett har ett av syftena med public service i etermedierna varit ett tydligt socialt ansvarstagande för att garantera ett utbud av information, kultur och folkbildning samt att säkra en medial mångfald. SVT framhåller vidare att bolagets verksamhet inte kan anses ha en undanträngningseffekt som minskar de kommersiella aktörernas marknad eftersom en avsevärd del av tittandet på SVT:s kanaler sker i åldersgrupper som ligger utanför de kommersiella målgrupperna. Resterande andel tittande utgörs till mer än hälften av tittande på programgenrer där konkurrensen är mycket liten eller obefintlig, så som kultur-, nyhets- och samhällsprogram. Den negativa effekten av att SVT tillhandahåller en genrebredd är därför sannolikt tämligen marginell. SVT framhåller den starkt positiva utvecklingen för webb-tv-annonsering, samtidigt som användningen av SVT:s webbtjänster ökar, som ett tecken på att SVT:s verksamhet inte hindrar framväxten av

annonsintäkter för webb-tv. Ett annat exempel på verksamhet som enligt SVT haft positiva effekter på marknaden är SVT Play, som har byggt en kundvana, satt en standard och etablerat ett beteende. Detta har inte påverkat andra aktörers möjligheter att starta motsvarande betalfinansierade tjänster. SVT anser att lanseringen av tjänster som exempelvis Netflix, och det förhållandet att intäkterna för betal-tv i Sverige i det närmaste har fördubblats mellan åren 2006 och 2012, ger stöd för uppfattningen att SVT inte har haft en påtagligt negativ effekt på denna marknad.

SR hänvisar till regeringens proposition *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164) som ger public service-bolagen ett brett uppdrag, samtidigt som bolagen ska fortsätta att ta ett särskilt ansvar för en rad områden som är viktiga för samhället men inte alltid för de kommersiella medierna. Som exempel på sådana områden nämner SR program till särskilda grupper i samhället, såsom språkliga minoriteter och personer med funktionsnedsättning, samt spegling av hela landet. SR:s roll på marknaden är därmed tydligt definierad och innebär att det primära målet inte är att maximera antalet lyssnare i utvalda och kommersiellt intressanta målgrupper. Däremot är det avgörande att SR når ut till hela befolkningen för att kunna utveckla ett utbud med relevans och legitimitet hos publiken och att finnas där publiken finns.

6.1.4 Skälen för vår bedömning

Aktörernas kritik aktualiserar frågan om innehållet i sändningarna. Vi redovisar därför i det följande vilka innehållsregler som i huvuddrag gäller public service, vilket utbud i public service som vi uppfattar att aktörerna främst anser har en oönskad marknadspåverkan, forskningsresultat och myndighetens slutsatser.

Vad kännetecknar det utbud som kommersiella aktörer erbjuder?

För att kunna värdera den kritik som flera aktörer riktar mot utbudet i särskilt SR och SVT, behöver det klargöras vilket utbud som generellt sett får anses vara sådant som också kommersiella aktörer erbjuder. Vi kan konstatera att flera aktörer vänder sig mot förekomsten av lättare och/eller breda underhållningsprogram i SR:s och SVT:s utbud. Detta får därför betraktas som det huvudsakliga exemplet på sådant innehåll i public service som aktörerna menar direkt konkurrerar med utbudet hos kommersiella programföretag.

Innehåll som ska finnas i public service

Flertalet villkor i bolagens sändningstillstånd reglerar vad sändningarna *ska* innehålla. Ett centralt villkor är att bolagen ska erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. I detta ligger att tillhandahålla ett varierat utbud på det svenska språket. Vidare följer det av villkoret att programmen bland annat ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet, att utbudet ska spegla förhållanden i hela landet och att utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningssyttringar (utdrag ur 6 § i SR:s och SVT:s sändningstillstånd och 7 § i UR:s sändningstillstånd). För SR:s och SVT:s del pekar sändningstillstånden särskilt ut vissa programområden som ska finnas i utbudet, exempelvis nyheter och samhällsbevakning samt kultur. Det finns vidare villkor som anger särskilda målgrupper som på

olika sätt ska prioriteras och vars behov ska tillgodoses i programverksamheten, nämligen barn, unga, personer med funktionsnedsättning och olika språkliga eller etniska minoritetsgrupper.

Det finns inte något villkor i sändningstillstånden som förbjuder eller begränsar en viss programkategori eller genre.

Villkoren som reglerar sändningarnas innehåll värnar det redaktionella oberoendet och ger en stor frihet för bolagen att närmare utforma sin programverksamhet. Utformningen av innehållsvillkoren tar således sin utgångspunkt i grundläggande värden som slås fast i yttrandefrihetsgrundlagen.

Uppföljning av villkoren

Det särskilda beslutsorganet granskningsnämnden för radio och tv bedömer årligen, utifrån public service-bolagens redovisningar, om bolagen har uppfyllt sina respektive public service-uppdrag. I denna bedömning ingår att avgöra om bolagen har uppfyllt villkoren som redovisats ovan om exempelvis ett mångsidigt och varierat programutbud. Nämnden har under alla år och vid en sammantagen bedömning funnit att public service-bolagen huvudsakligen har uppfyllt sina respektive uppdrag.

En studie om medieutbudet

En i sammanhanget intressant studie som genomförts under en följd av år och som visar förändringar i programutbudet i tv och radio över tid, är utbudsstudien som har genomförts av professor Kent Asp, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG) vid Göteborgs universitet. Denna rapportserie inleddes år 1998 på uppdrag av Granskningsnämnden för radio och TV och har på senare år genomförts på uppdrag av Myndigheten för radio och tv. Studierna omfattar både sändningarna från public service-bolagen och de största kommersiella programtjänsterna.

Vi har inom ramen för detta regeringsuppdrag uppdragit åt Kent Asp att göra en särskild analys av det material han sedan rapportseriens begynnelse har tagit fram om förändringar i utbudet hos SVT. Kent Asps mätningar baseras på en kategorisering av utbudet på programnivå. Klassificeringen görs utifrån den grundläggande dimensionen information jämfört med underhållning. Det kan finnas andra sätt att mäta utbudets förändring över tid, men denna metod är väl grundad och vetenskapligt beprövad. Det som översiktligt bäst beskriver en programtjänsts programprofil är, enligt Kent Asp, den ställning och den omfattning det informationsinriktade programutbudet har i förhållande till det underhållsinriktade programutbudet.

Kent Asps slutsatser i den särskilda analysen

Hur SVT:s programutbud har utvecklats

Enligt Kent Asp kan undersökningen av hur SVT:s programutbud långsiktigt har utvecklats sammanfattas i följande tre huvudresultat.

1. SVT:s utbud har ökat mycket kraftigt de senaste 10–15 åren. Både SVT1 och SVT2 sänder i dag i princip dygnet runt. Till det ökande utbudet i SVT:s två huvudkanaler har nya programtjänster tillkommit som SVT24, Barnkanalen och Kunskapskanalen (delas med UR).

2. Programutbudet i SVT1 och SVT2 har inte blivit mer inriktat mot underhållning. Över tid framstår utbudets sammansättning som anmärkningsvärt stabilt där det underhållningsinriktade utbudet är ungefär lika stort som det informationsinriktade utbudet. Under de tre senaste åren har det även skett en klar ökning av det informationsinriktade programutbudet. Det gäller både om man ser till utbudet i sin helhet och till det utbud som sänds på bästa sändningstid.

SVT:s två huvudkanaler har olika programprofiler där SVT1 är mer inriktat mot underhållning och SVT2 mer informationsinriktat. Utbudet i SVT1 blir över tid dock inte mer underhållningsinriktat. I SVT2 blir utbudet än mer faktainriktat.

3. Mångfalden i programutbudet i SVT:s två huvudkanaler har i ett långsiktigt perspektiv minskat, men under senare år tycks trenden ha brutits. SVT1 och SVT2 uppvisar i stort sett samma bredd i sitt programutbud som de båda kanalerna gjorde för tio år sedan. Det gäller både bredden i det informationsinriktade och i det underhållningsinriktade utbudet.

Hur programutbudet i TV3, TV4 och Kanal 5 har utvecklats i jämförelse med SVT1 och SVT2
Kent Asp har i sin rapport även undersökt utvecklingen av utbudet i TV3, TV4 och Kanal 5 och jämfört det med utbudet i SVT1 och SVT2. Kent Asp konstaterar att utbudet i TV3, TV4 och Kanal 5 också har ökat men i mindre utsträckning beroende på att de redan från början hade lång sändningstid. De fem stora kanalerna sänder numera i princip dygnet runt.

TV3 och Kanal 5 har en mycket stor övervikt av underhållningsinriktat programutbud och har under senare år i princip inget informationsinriktat programutbud. TV4 ligger ungefär mittemellan å ena sidan SVT:s huvudkanaler och å andra sidan TV3 och Kanal 5. TV4 visar ingen entydig utveckling över tid men har under de senaste fem åren blivit mer inriktat mot underhållning och avståndet till SVT:s huvudkanaler är generellt sett större på bästa sändningstid än i totalutbudet.

SVT:s huvudkanaler har en betydligt större bredd i sitt programutbud än de kommersiella kanalerna. Under större delen av tidsperioden liknar TV4:s mångfaldsprofil i högre grad SVT:s kanaler än sina kommersiella konkurrenter, men har under de senaste fem åren fjärrat sig från SVT:s mångfaldsprofil och närmat sig TV3 och Kanal 5. Gemensamt för de tre kommersiella tv-kanalerna är att bredden i deras programutbud blivit allt mindre över tid vilket troligtvis, i varje fall till en del, hänger samman med att huvudkanalerna under de senare perioderna fått systerkanaler.

SVT:s utbud har inte utvecklats i kommersiell riktning

Professor Kent Asps sammantagna slutsats är att inget direkt pekar på att programutbudet i SVT1 och SVT2 över tid har utvecklats i kommersiell riktning. Han utvecklar detta vidare på följande sätt.

Vad som är kommersiellt kan man ha olika uppfattningar om, men den jämförande analysen visar att utbudet i SVT:s huvudkanaler över tid i varje fall inte närmat sig eller i allt större utsträckning börjat likna det utbud som sänds i de kommersiella tv-kanalerna. Avståndet mellan SVT och de kommersiella tv-kanalerna har snarare ökat över tid. I denna mening finns det därför knappast något stöd för uppfattningen att SVT blivit alltmer ”kommersiellt”.

Det bör dock understrykas att slutsatsen gäller programutbudet i vad som kan kallas SVT:s traditionella plattform – utsändning av tv-program. Det handlar inte om programföretagets utbud eller aktiviteter på andra plattformar. (SVT Play har undersökts de tre senaste åren och resultaten tyder på att utbudets sammansättning i stort överensstämmer med utbudet i SVT:s huvudkanaler).

Det bör också understrykas att det handlar om en slutsats som grundar sig på hur programutbudet i sin helhet har utvecklats över tid – inte en undersökning av enskilda program. Debatten kring SVT:s kommersialisering har oftast tagit fasta på kritik mot enskilda program eller programserier.

Man kan ha olika uppfattningar om huruvida enskilda program står för en ökande kommersialisering eller att de snedvrider konkurrensen, men ser man till programutbudet i sin helhet – och till de program som sänds på bästa sändningstid – finns det inget empiriskt stöd för uppfattningen att programutbudet i SVT under de senaste tio åren utvecklats i kommersiell riktning.

Särskilt om utbudet i radio

Vid sidan om kritiken om att public service innehåller alltmer lättsamma program, handlar kritiken mot SR:s utbud i hög grad om vilken musik som spelas, framför allt i P3. Vi kan konstatera utifrån SR:s egen redovisning om hur public service-uppdraget under år 2014 har uppfyllts, att musik är en stor del av SR:s totala utbud. Av den totala sändningstiden i marksändning utgör musik 61 procent. Musikutbudet utgörs enligt redovisningen i huvudsak av populärmusik i olika genrer och tider, men även konstmusik, jazz och annan improviserad musik samt folkmusik. Den absolut största delen spelad musik utgör inspelat material, och en mindre del levande musik.

I rapporten *Svenskt medieutbud 2014* redovisar professor Kent Asp sitt uppdrag att följa och rapportera om hur programutbudet i svenska medier utvecklas. Som ovan redovisats har professor Asp följt utbudet i tv sedan 1998. Från och med 2012 redovisas även utbudet i SR:s kanaler och från och med 2013 de kommersiella kanalerna RIX FM och Mix Megapol. Utbudet kategoriseras genom programprofiler i tio så kallade programområden. Av redovisningen framgår bland annat att programområdena blandprogram, upplevelseprogram och nöje/förströelse tillsammans stod för 76 procent av utbudet i SR P3 under 2014, vilket är en minskning med två procentenheter jämfört med 2012. Resterande 24 procent utgörs bland annat av nyhets-, samhälls- och kulturprogram. I RIX FM utgjorde 99 procent av utbudet under 2014 blandprogram eller upplevelseprogram och när det gäller Mix Megapol var motsvarande siffra 96 procent, vilket i båda fallen motsvarar föregående års siffror.

Radion: Programprofiler 2012-2014

Programprofiler - utbudet fördelat på programområden (procent)

	P1			P2			P3			P4			Rix FM			Mix Megapol		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Nyhetsprogram	34	32	33	1	2	2	9	8	8	9	11	12	-	1	1	-	4	4
Samhällsprogram	16	16	18	0	0	0	5	4	4	1	1	0	-	0	0	-	0	0
Kulturprogram	9	8	5	6	4	3	2	4	4	2	1	0	-	0	0	-	0	0
Övr faktautbud	21	19	18	0	0	0	6	4	7	2	1	1	-	0	0	-	0	0
Blandprogram	8	10	10	0	0	0	45	47	41	57	59	59	-	74	65	-	64	65
Upplevelseprogram	9	9	8	76	77	78	26	25	28	5	6	4	-	25	34	-	32	31
Nöje/förströelse	1	2	2	0	0	0	7	8	7	2	2	2	-	0	0	-	0	0
Sport	1	1	3	0	0	0	1	1	0	18	15	17	-	0	0	-	0	0
Barn/ungdom	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	-	0	0	-	0	0
Minoriteter	0	0	0	18	17	18	0	0	0	3	3	2	-	0	0	-	0	0
Övrigt	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0	0
Totalt	102	100	100	101	100	101	101	101	99	100	101	98	-	100	100	-	100	100

Programprofiler. Radiokanalernas programprofiler bestäms med utgångspunkt ifrån hur utbudet fördelas på övergripande programområden (i tabellen redovisas tio olika områden).

Resultatexempel. Sveriges Radios kanaler uppvisar tydligt åtskilda programprofiler. P1 domineras av nyhetsprogram och ett faktainriktat programutbud, P2 av klassisk musik och minoritetsprogram, P3 av ett ungdomsinriktat utbud inom olika programområden, och P4 präglas av ett lokalt utbud som varvar nyheter, prat och musik, och på kvällar och helger sport. I Rix FM och Mix Megapol dominerar blandprogram (musik varvat med prat) och musikprogram.

SVENSKT MEDIUTBUD 2014

Tabell 6.1 Utbud - programprofiler i radio 2012–2014

SBS Discovery Radios jämförelse av utbudet i Mix Megapol, NRJ och P3

SBS Discovery Radio (SBS Radio) har gjort en jämförelse av innehållet i sändningarna i Mix Megapol, NRJ och P3 den 26 november 2014, kl. 6.00–18.00. Enligt SBS Radio visar sammanställningen bland annat följande.

Andelen musik är i princip lika stor på Mix Megapol, NRJ och P3. En betydande skillnad är däremot förekomsten av reklam. De kommersiella stationerna har hälften av den resterande sändningstiden avsatt för reklam, medan P3 ägnar all icke-musik-tid åt redaktionellt talat innehåll. Man kan hitta skillnader mellan stationerna gällande hur mycket redaktionell tid som ägnas åt olika typer av talat innehåll. P3 ger något mer utrymme än de kommersiella stationerna åt nyhetskommentarer. NRJ ägnar en något större andel av sitt redaktionella innehåll åt nöjesinnehåll. Mix Megapol lägger jämförelsevis mycket programtid på lyssnarmedverkan. P3 och Mix Megapol har båda omfattande nyhetsrapportering medan den är begränsad på NRJ. P3 har fler nyhetsminuter än Mix Megapol men inriktningen och seriositeten i rapporteringen är likvärdig. Nyhetssändningarna består oftast av ett par tyngre nyheter och avslutas med något lättsamt, oavsett radiostation. Slutsatsen blir trots allt att skillnaderna i det redaktionella innehållet är begränsade. Huvudinriktningen är tydlig – alla kanaler har stor andel småprat med lättsam inriktning och alla kanaler har musik som bärande innehåll. Även själva musikutbudet har stora

likheter. De kommersiella stationerna har ett likartat musikutbud oavsett tid på dygnet, medan P3:s musikpolicy är att i stor utsträckning placera det smalare utbudet på kvällstid och fokusera på hitmusik på dagtid. Under de tider då radiolyssnandet är högt har därför alla stationer stort fokus på bred hitmusik. Vid en total sammanvägning är det förekomsten av annonsering som är den stora skillnaden mellan P3 och de två kommersiella stationerna. Programinnehållet vardagar klockan 6.00–18.00 är i övrigt mycket likt och utbudet i P3 har därmed alltmer utvecklats i en kommersiell riktning. Enligt SBS Radio spelas hit-låtar inte lika frekvent i P3 sett över hela dygnet, men dagtid – då lyssnandet är högt – är det ett tydligt fokus på hitlåtar vilket konkurrerar med den kommersiella radion.

SR:s uppfattning

SR har kommenterat SBS Radios jämförelse och för bland annat fram följande. SBS Radios inlaga innehåller en rad faktafel och slutsatser utan grund eller förankring. SR tillbakavisar därmed påståendet att SR i allt högre grad liknar kommersiell radio, det gäller både musikutbudet och det talade innehållet. Allt utbud i P3 utgår från SR:s sändningstillstånd och uppdrag. När det gäller musiken tar P3 ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället. Minst 40 procent av den musik som spelas i P3 är svenskproducerad. Andelen svenskproducerad musik är därmed väsentligt högre i P3 än i kommersiell radio. SR har också en omfattande produktion och utsändning av levande musik, vilket skiljer public service-radion från den kommersiella radion. Att tillhandahålla livemusik är en viktig men kostsam produktion som det kan vara svårt att hitta kommersiell lönsamhet i. Under 2014 spelades cirka 128 timmar levande musik i Musikguiden i P3. Vad gäller uppdraget att bevaka, spegla och granska kulturlivet tar P3 ett stort ansvar att göra detta utifrån ett ungt perspektiv och med ett tilltal som berör den unga målgruppen. Ett exempel är programmet PP3 som är en dagsaktuell talkshow om populärkultur och som sänds varje vardagseftermiddag med ett kvalificerat innehåll och hög andel talade inslag. Uppdraget att på ungas villkor förmedla nyheter och fakta uppfylls genom program som P3 Nyheter och P3 Dokumentär, som innehåller kunskap och fakta, men med en form och tilltal riktad till den unga publiken. Andra exempel på program med nyhets- och faktainnehåll är P3:s dokumentära samhällsprogram Verkligheten samt P3 Om. Programmet P3 Om reder ut nyhetsbegrepp och fenomenen som förekommer i nyhetsmedierna för dem som saknar förkunskaper i de ämnen som det rapporteras om. Ytterligare exempel är det vetenskapsbaserade programmet Institutet samt Korrrerappen, som är P3:s utrikesmagasin där bland annat SR:s särskilda ungdomskorrespondent deltar. Samtliga dessa program erbjuder ett innehåll som saknar motsvarighet i någon kommersiell radiokanal.

SR har vidare gjort en jämförelse mellan spelade låtar i P3, NRJ, RIX FM och Mix Megapol under perioden 6 – 10 juni 2015 som enligt SR visar att P3:s musikprofil skiljer sig väsentligt från de kommersiella kanalernas.

Analys av musikutbudet

Vi kan konstatera att åsikterna går isär när det gäller i vilken grad musikutbudet i P3 är likt det som förekommer i de kommersiella stationerna under de tider då radiolyssnandet är högt. Mot den bakgrunden har vi låtit analysera låtlistor i P3, NRJ, RIX FM och Mix Megapol som spelats en sändningsvecka under perioden 25–31 maj 2015. Analysen omfattar bästa sändningstid, det vill säga dagligen mellan klockan 6.00 och 18.00.

Sammanställningen i tabellen nedan visar att P3 under perioden har spelat minst antal låtar, men det största antalet enskilda låtar. Med enskilda låtar ska här förstås det totala antalet låtar exklusive repetitioner. Av de 360 enskilda låtarna som P3 spelade under perioden spelades 72 låtar av NRJ, 52 låtar av RIX FM samt 55 låtar av Mix Megapol. Ingen av de aktuella kommersiella radiokanalerna spelade följaktligen mer än 20 procent av de enskilda låtarna som P3 spelade. En omvänd jämförelse, det vill säga hur stor del av de enskilda låtarna i de kommersiella radiokanalerna som också spelades av P3, visar att andelarna blir större. Av NRJ:s 152 enskilda låtar spelades nämligen 47 procent av P3, av RIX FM:s 195 enskilda låtar spelades 27 procent av P3 och av Mix Megapols 347 enskilda låtar spelades 16 procent av P3.

När en jämförelse görs av topplåtarna i varje radiokanal så har ett urval av de 20 låtar som spelats flest antal gånger i varje radiokanal under perioden valts ut och jämförts. Detta gör det också möjligt att se i vilket utsträckning en radiokanal har upprepat de mest spelade låtarna. De låtar som utgjorde P3:s topp 20 har upprepats 8 till 15 gånger under perioden. Låtarna i NRJ:s topp 20-lista har upprepats 14 till 48 gånger. RIX FM upprepade låtarna i sin topp 20-lista 15 till 35 gånger under perioden och de låtar som utgjorde Mix Megapols topp 20 har upprepats 9 till 29 gånger. P3 är således den radiokanal som spelade topplåtarna minst antal gånger. Jämförelsen av de 20 mest spelade låtarna på de fyra olika kanalerna visar vidare att av de 20 mest spelade låtarna i P3 under perioden spelades 6 låtar i NRJ:s topp 20 (30 procent), 3 låtar i RIX FM:s topp 20 (15 procent) och 1 låt i Mix Megapols topp 20 (5 procent).

Sammanställningen visar vidare att P3 är den radiokanal i undersökningen som spelade störst andel låtar på svenska (17 procent). Dessutom spelade P3 flest låtar med svenska artister, nämligen 48 procent jämfört med de kommersiella radiokanalernas 23, 27 respektive 28 procent.

	P3	NRJ	RIX FM	Mix Megapol
Totalt antal låtar under perioden	839	942	1091	1025

	P3	NRJ	RIX FM	Mix Megapol
Antalet enskilda låtar under perioden.	360	152	195	347
Antalet gemensamma låtar i de kommersiella radiokanalernas låtlistor jämfört med P3:s låtlista.	-	72	52	55
Hur stor del av låtarna i de kommersiella radiokanalerna spelas även i P3? (enskilda låtar).	-	47 %	27 %	16 %
Hur stor del av låtarna i P3:s låtlista spelas i de andra radiokanalerna (enskilda låtar)	-	20 %	14 %	15 %
Hur många gemensamma låtar har de kommersiella kanalerna i topp 20 jämfört med P3:s topp 20	-	6	3	1
	-	30 %	15 %	5 %
Totalt antal låtar på svenska	140	52	78	145
	17 %	6 %	7 %	14 %
Totalt antal låtar med svensk artist	403	220	293	286
	48 %	23 %	27 %	28 %

Tabell 6.2 Sammanställning av spelade låtar i P3, NRJ, RIX FM och Mix Megapol mellan klockan 6.00 och 18.00 under perioden 25–31 maj 2015

Myndighetens slutsatser

Den studie som Kent Asp har genomfört beträffande utbudet i tv visar att det inte finns stöd för slutsatsen att SVT:s samlade programutbud har blivit mer kommersiellt i meningen att det innehåller ett alltmer underhållningsinriktat utbud i linje med vad kommersiella aktörer erbjuder publiken.

Studier av utbudet i radio visar att det inte har skett några avgörande förändringar mellan åren 2012 och 2014 i SR:s programprofiler och därmed att utbudet, i vart fall under den tiden, inte har utvecklats i riktningen att lättsam underhållning har ersatt nyhets- och kulturprogram i SR. Studierna visar vidare att utbudets fördelning på programområden i P3 har vissa likheter med fördelningen på programområden i RIX FM och Mix Megapol, men att dessa likheter, i vart fall inte under senare tid, har blivit större. Det kan också konstateras att det råder en större differentiering i utbudets fördelning på olika programområden i P3 än i RIX FM och Mix Megapol.

Den särskilda analys som myndigheten har låtit göra av musikutbudet på bästa sändningstid under en hel sändningsvecka ger enligt myndigheten stöd för slutsatsen att musikutbudet i P3 och kommersiell radio visserligen har likheter, men att det inte är samma låtar som utgör de mest spelade i P3 som hos de kommersiella stationerna, att låtarna i P3 inte repeteras i samma höga grad som i kommersiell radio, och att musikutbudet i P3 innehåller mer svensk musik.

7 Public service-bolagens påverkan genom sina roller som köpare, beställare, rättighetshavare och sponsringsmottagare

7.1 SVT:s påverkan genom inköp av visnings- och sändningsrättigheter

SVT köper i konkurrens med andra aktörer visnings- och sändningsrättigheter. Andra aktörer anser att det driver upp prisnivån och kritiserar även att SVT behåller vissa rättigheter över lång tid.

SVT:s del av marknaden för visnings- och sändningsrättigheter uppgick 2013 till uppskattningsvis en sjundedel. Det kan därför förutsättas att SVT påverkar denna marknad. Det kan också av naturliga skäl antas att denna påverkan till viss del kan vara negativ för de aktörer som konkurrerar med SVT om rättigheterna. Med hänsyn till att SVT:s del av marknaden bör bedömas som relativt liten bör dock bolagets påverkan anses vara begränsad. Samtidigt kan det vara positivt för innehavarna av olika rättigheter med ytterligare en aktör som är verksam som köpare. Det ligger även inom SVT:s uppdrag att tillgodose publikens intresse av att få del av innehåll som typiskt sett kräver inköp av visnings- och sändningsrättigheter, till exempel sportevenemang, och bolagen avgör inom ramen för sitt uppdrag hur länge ett program ska finnas tillgängligt i efterhand.

7.1.1 Påstådd påverkan och konsekvenser

Flera aktörer invänder mot att SVT i konkurrens med andra aktörer köper visnings- och sändningsrättigheter för program som andra aktörer skulle kunna sända. SVT:s agerande driver upp prisnivåerna för alla aktörer och medför att de rättigheter som SVT köper inte kan kommersialiseras av andra aktörer.

7.1.2 Aktörers synpunkter

Fox International Channels Nordic (FIC), *Schibsted* och *Tevefolket* anser att public service-bolagens inköp av programinnehåll utgör en marknadspåverkan. När SVT går in och konkurrerar om en rättighet påverkar det enligt Schibsted marknaden i flera led: dels kan rättigheten inte kommersialiseras av de andra aktörerna, dels drivs kostnaderna upp. Schibsted anger att detta gäller generellt för alla rättighetsinköp, inte minst vad gäller sport, och innebär att kostnaden för rättigheter totalt sett ökar, utan att det blir en motsvarande ökning av utbudet.

MTG framför att det är problematiskt att SVT tillgängliggör innehåll som SVT har licensierat icke-exklusivt på SVT Play under långa perioder eftersom det försvårar kommersiella aktörers möjligheter att göra liknande eller samma innehåll tillgängligt för sina

kunder och kunna ta betalt för online-tjänster inom film och drama, antingen via reklam eller abonnemang.

Voddler ifrågasätter om public service-bolagens uppköp av exklusiva rättigheter, vilket ”läser in” innehåll under en längre tid, är i allmänhetens bästa intresse.

7.1.3 SVT:s synpunkter

SVT framför att SVT, med direkta rättighetskostnader till upphovsmän och medverkande om cirka 230 miljoner kronor årligen samt ett årligt bidrag till Svenska Filminstitutet om cirka 40 miljoner kronor, är en av de största aktörerna på den svenska mediemarknaden när det gäller utbetalning av ersättning till upphovsmän och närstående rättighetshavare.

SVT anser att bolaget genom sitt uppdrag, och uttolkning av uppdraget att skapa en så stor mångfald som möjligt, bidrar till en större variation vilket leder till en större spridning av intäkterna än vad som annars varit fallet. I de fall SVT söker rättigheter som andra tv-bolag är intresserade av, till exempel sportevenemang erbjudna av den svenska idrottsrörelsen, skapas en förhandlingssituation som är positiv för rättighetsinnehavaren men som undantagsvis kan vara kostnadsdrivande.

SVT står för cirka två procent av det sportutbud som visas i svenska kanaler. SVT har dock ett stort genomslag och tittandet på SVT:s sportprogram står för cirka 50 procent av sporttittandet. Detta beror bland annat på det stora intresse publiken har för några av de programsatsningar som SVT gjort. Konkurrensen om rättigheterna har skärpts avsevärt den senaste tioårsperioden och den svenska marknaden betecknas som en av de mest konkurrensutsatta sporträttighetsmarknaderna i världen av Europeiska radiounionen, EBU, och försäljningsagenter. För de stora evenemangen har rättighetskostnaderna de senaste tio åren ökat med över 50 procent från redan initialt betydande nivåer - i vissa fall med över 100 procent.

SVT strävar generellt i alla förhandlingar att erhålla rätt att publicera programmen under en trettio dagars licensperiod för tv och webb. När det gäller tv-serier är utgångspunkten att SVT ska kunna tillgängliggöra varje program från att det publicerats första gången och upp till trettio dagar efter första publiceringen av sista avsnittet i serien. När det gäller färdigproducerade program som SVT köper in agerar man på samma villkor som alla andra aktörer på marknaden och vilka rättigheter SVT kan förvärva varierar från fall till fall.

Flera säljande bolag tillåter inte mer än sju till tio dagars catch up och många distributörer medger dessutom endast att maximalt fyra avsnitt av en serie får tillgängliggöras samtidigt. Det är ofta inte en prisfråga utan en policyfråga hos det säljande bolaget. Vilka rättigheter SVT förvärvar vid inköp är därför ett resultat av förhandling i varje enskilt fall där slutresultatet kan vara beroende av många olika parametrar, inte minst konkurrensen på marknaden. När det gäller program som SVT äger alla rättigheter till har SVT finansierat hela produktionen (egenproduktion och produktionsutläggningar).

Förutsättningarna för återbruk skiljer sig, enligt SVT, kraftigt över tid och mellan olika produktionsformer, samarbetspartners och även mellan enskilda produktioner. Det går därmed inte att sätta en precis eller ens ungefärlig merkostnad för skillnaden mellan sju

och trettio dagars återbruk. Ju större andel av produktionskostnaden som bärs av de som betalar tv-avgift, desto bättre möjligheter bör de enligt SVT ha att kunna ta del av produktionen.

7.1.4 Skälen för vår bedömning

Marknaden för visnings- och sändningsrätter

Programrättigheter kan delas in i visningsrätter och sändningsrätter. Begreppet visningsrätt brukar användas när ett programbolag köper in ett inspelat program och får rätten att sända detta program under en viss tidsperiod, licensperioden. Uttrycket sändningsrätt brukar användas när ett programbolag har rätten att sända från exempelvis ett sportevenemang och innehåller då en visningsrätt men begreppet används, enligt SVT, inte för exempelvis inköp av film eller tv-serier.

Myndigheten för radio och tv har gett *AB Stelacon* i uppdrag att undersöka den svenska marknaden för visnings- och sändningsrättigheter.

De huvudsakliga visnings- och sändningsrättigheterna på den svenska marknaden utgörs enligt *Stelacon* av rättigheter att sända film eller tv-serier och sporträttigheter där sporträttigheterna bedöms utgöra huvuddelen av den totala marknaden. Övriga inköp är bland annat fakta- och barnprogram. För rättighetsinnehavaren är betalningsviljan hos köparna den mest betydande faktorn vid en försäljning, men även andra faktorer kan ha betydelse. En rättighetshavare kan, enligt *Stelacon*, exempelvis ställa krav på en tillräckligt hög penetration hos programföretagets tv-kanaler. Ett programföretags finansiella styrka och stabilitet, sändningstid för programmet och möjligheter till visning i olika typer av kanaler som fri- eller betal-tv är också viktigt vid förhandlingarna.

Utifrån årsredovisningarna för de fyra programbolagen SVT, TV4-Gruppen, MTG och SBS Discovery har *Stelacon* beräknat att marknaden för visnings- och sändningsrättigheter uppgick till cirka 2,2 miljarder kronor år 2013. Av denna summa beräknar *Stelacon* att cirka 600 miljoner kronor investerades i inköp av filmer och serier medan 1,6 miljarder kronor beräknas som förvärv av sporträttigheter. *Stelacon* uppskattar att cirka en tredjedel av dessa sporträttigheter består i sändningsrätter med svenskt ursprung. De angivna värdena är enligt *Stelacon* dock ungefärliga och kan variera med plus/minus 20 procent och bör därför beaktas med viss försiktighet.

SVT:s del av marknaden

Enligt SVT:s public service-redovisning från 2013 gjorde SVT under 2013 svenska förvärv av visnings- och sändningsrättigheter för 116 miljoner kronor och utländska för 184 miljoner kronor. Utifrån denna uppgift och *Stelacons* ungefärliga bedömning av marknaden för visnings- och sändningsrätter i Sverige 2013, 2,2 miljarder kronor, kan SVT:s andel av marknaden för sändningsrättigheter 2013 uppskattas till cirka 14 procent, eller en sjundedel. Det bör understrykas att storleken på denna andel grundar sig på en uppskattning och att den säkerligen i realiteten kan vara både större och mindre. Andelen bör dock kunna ge en fingervisning om SVT:s del av marknaden.

Det är enligt *Stelacon* inte möjligt att ange hur stor andel av SVT:s inköp som sker i konkurrens med övriga aktörer. Enligt *Stelacon* upplever dock SVT att konkurrensen

är mindre på marknaden för rättigheter avseende barnprogram och dokumentärer medan andra aktörer konkurrerar om dramaserier och film. Enligt Stelacon har det samlade utbudet av barnprogram, dokumentärer, dramaserier och film ökat vilket innebär att priserna har legat på en jämn nivå eller i vissa fall minskat. Priserna på utländska sporträttigheter har dock ökat.

Rättigheter över lång tid

Aktörer har även framfört synpunkter på att SVT behåller rättigheter över lång tid. Stelacon har undersökt hur lång tid icke-linjärt innehåll finns tillgängligt hos de olika programbolagen SVT, TV4-Gruppen, MTG och SBS Discovery. Stelacon anger att det är vanligt att rätten att få sända icke-linjärt innehåll varierar mellan 0, 7, 30 eller obegränsat antal dagar. Det finns dock, enligt Stelacon, inte någon standard för hur lång tid sådant material som regel finns tillgängligt utan det är en förhandlingsfråga mellan rättighetsinnehavaren och köparen. Det finns, enligt Stelacon, inte heller några tydliga skillnader för hur länge inköpta produktioner respektive eget producerat material finns tillgängligt. Hur länge ett program finns tillgängligt icke-linjärt varierar därför, liksom i vilken omfattning programbolagen erbjuder webbexklusivt material.

Enligt uppgifter till Stelacon kan det ur ett kommersiellt perspektiv vara svårt att göra ett icke-linjärt material tillgängligt under en längre tid. Huvuddelen av konsumtionen sker under de tre första dagarna. Det blir då en högre kostnad per visning ju längre tid materialet är tillgängligt.

Vilken påverkan har SVT på marknaden för visnings- och sändningsrättigheter?

Public service-bolagen ska enligt sina tillståndsvillkor erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper.

SVT:s del av marknaden för visnings- och sändningsrättigheter uppgick 2013 till uppskattningsvis en sjundedel. Det kan därför förutsättas att SVT påverkar denna marknad. Det kan också av naturliga skäl antas att denna påverkan till viss del kan vara negativ för de aktörer som konkurrerar med SVT om rättigheterna. Med hänsyn till att SVT:s del av marknaden bör bedömas som relativt liten bör dock bolagets påverkan anses vara begränsad. Det kan samtidigt vara positivt för innehavarna av olika rättigheter med ytterligare en aktör som är verksam som köpare. Det ligger även inom public service-bolagens uppdrag att tillgodose publikens intresse av att få del av evenemang som typiskt sett kräver inköp av visnings- och sändningsrättigheter, till exempel sportevenemang. SVT avgör också inom ramen för sitt uppdrag hur länge ett program ska finnas tillgängligt i efterhand och får då göra en avvägning mellan å ena sidan konsumenternas intresse av att ett program finns tillgängligt under en längre tid och å andra sidan rättighetskostnaden och påverkan på andra medieaktörers intresse av att publicera samma eller liknande innehåll mot betalning.

7.2 Public service-bolagens påverkan som beställare av radio- och tv-produktioner

Marknaden för radio- och tv-produktioner präglas av ett stort antal produktionsbolag och ett fåtal beställare.

SVT är ett av fyra stora tv-bolag på den svenska marknaden som beställer externa tv-produktioner. SVT har genom sin finansiering och möjligheten till en stor egenproduktion en stark ställning som beställare.

SR:s påverkan består i att marknaden för externt producerat redaktionellt radioinnehåll är mycket liten och att SR i huvudsak är den enda beställaren. Det medför att SR:s beställningar av externa produktioner är avgörande för radioproduktionsbolagen i Sverige.

Myndighetens bedömning är att SVT och SR är betydande beställare av radio- och tv-produktioner. Detta får till stor del anses som positivt eftersom det i sig bidrar till marknaden för radio- och tv-produktion. Med hänsyn till SVT:s och SR:s starka ställning är det viktigt att de inte missbrukar sina roller som beställare utan att de agerar rättvist och affärsmässigt.

SR, SVT och UR betalar i dag moms på en stor del av inköpen till verksamheten. Programföretagen har dock inte rätt att göra avdrag för ingående moms eftersom radio- och tv-avgiften är undantagen från skatteplikt. Programföretagen har inte heller rätt till återbetalning av ingående moms. Momsen stannar därför som en kostnad hos företagen, vilket kan påverka konkurrensneutraliteten mellan externt producerat och egenproducerat material.

7.2.1 Påstådd påverkan och konsekvenser

Det har förts fram att public service-bolagen utnyttjar sin starka ställning som beställare på ett sätt som missgynnar aktörer på marknaden för extern produktion.

7.2.2 Aktörers synpunkter

Filt AB, Massa Media AB, Meter Television AB, Produktionsbolaget Munck AB, Svenska Medietjänster AB – SMTRADIO, Tvefolket samt branschorganisationen *Film- och TV-Producenterna* anger att public service-bolagen har en marknadspåverkan genom deras starka ställning som beställare av produktioner.

Film- och TV-Producenterna anger vidare att SVT dessutom är samproducent i många produktioner och en konkurrent till produktionsbolagen eftersom SVT har en betydande egen utveckling och produktion. Film- och TV-Producenterna anser att de svenska mediebolagen, däribland SVT, har en betydande köpmakt och utnyttjar denna till nackdel för produktionsbolagen genom att dessa i mycket begränsad utsträckning ges tillgång till de nya intäktsmöjligheter som digitala plattformar medför. Som en konsekvens av den hårda konkurrensen på produktionsmarknaden, får produktionsbolagen en försvagad förhandlingsposition gentemot mediebolagen och tvingas bära en allt större del av

de initiala utvecklingskostnaderna i produktionerna, utan att det ökade risktagandet avspeglas i produktionsbolagens möjligheter att få betalt vid exploateringen av produktionerna på nya plattformar.

Film- och TV-Producenterna anser att SVT har en särskilt stark köparmakt i förhållande till produktionsbolagen eftersom SVT har en betydande intern utveckling, vilket gör att man kan ersätta extern produktion med intern produktion. Även SVT:s säkra finansiering är en bidragande faktor till SVT:s starka köparmakt, liksom det faktum att SVT är den enda eller klart största köparen i flera genrer. Det finns enligt Film- och TV-Producenterna anledning att ifrågasätta huruvida de så kallade normalvillkoren för produktions-samarbeten mellan SVT och externa producenter balanserar upp den upplevda asymmetrin, samt i vilken utsträckning de efterlevs av SVT.

Film- och TV-Producenterna efterfrågar även ett införande av en uppförandekod, Code of Practice, innehållande bland annat riktlinjer för fastställande av ersättningsnivåer samt regler om fördelning av intäkter och rättigheter, enligt den modell som gäller i Storbritannien för bland andra BBC. Film- och TV-Producenterna framhåller vidare behovet av att finna en modell för att kompensera för den ingående moms som SVT i dagsläget inte kan dra av, vilket ytterligare snedvrider konkurrensförhållandet mellan SVT:s interna produktion och upphandling från externa producenter och leverantörer.

Film- och TV-Producenterna anger vidare att siffror från HUI Research visar att produktionsmarknaden är hotad. 2013 hade nästan hälften av produktionsbolagen ett negativt resultat. HUI Research beräknar att produktionsbolagens vinstmarginaler har minskat från 7,9 procent 2013 till 2,9 procent 2014. Omsättningen beräknas ha minskat med 11 procent under samma period.

Filt AB anser att SR tydligare bör redovisa externa produktioner i sin årsredovisning för att tydligare belysa den externa produktionens storlek och inverkan på utbudet.

Massa Media AB uppger att de traditionella mediebolagen, vid sidan av public service-bolagen, i allt större utsträckning koncentrerar sin verksamhet till de större städerna vilket har en negativ inverkan på möjligheterna för produktionsbolag etablerade i norra Sverige. I den bemärkelsen påverkas Massa Media positivt av public service-bolagen genom att dessa aktivt arbetar med produktionsbolag över hela Sverige.

Sveriges Annonörer anger att organisationen inte delar den kritik som förts fram om att public service-bolagen utnyttjar sin starka ställning som beställare på ett sätt som missgynnar aktörer på marknaden för extern produktion. Sveriges Annonörer anser att starka programföretag inom public service är bra för konkurrensen på mediemarknaden.

7.2.3 Public service-bolagens synpunkter

SVT konstaterar att bolaget är en av de största innehållsproducenterna på den svenska tv-marknaden. SVT:s målsättning är att företagets resurser ska användas till att svara mot så många behov som möjligt med högkvalitativa program och tjänster. Produktion genom produktionsbolag utgör i dag en stor andel av SVT:s totala produktion. Samtidigt som SVT är en av de största innehållsproducenterna är bolaget också en av de största

beställarna av tv-produktioner. Till skillnad från den kommersiella delen av tv-branschen verkar SVT i huvudsak med svenska upphovsmän och svenska rättigheter. Om hänsyn tas till enbart svensk produktion exklusive nyheter, sport och SVT Forum produceras 28 procent av utbudet av externa produktionsbolag. Av den svenskproducerade fiktionen produceras 68 procent av externa bolag och motsvarande siffra för underhållningen är omkring 30 procent. Det är dock viktigt att bibehålla en egen programproduktion för att säkerställa att en bred tv-kompetens finns kvar i Sverige. Samtidigt understryker SVT den viktiga roll produktionsbolagen spelar för SVT genom att bidra till en ökad mångfald och kvalitet i utbudet.

Utveckling av drama sker ofta av SVT och produktionsbolagen gemensamt, där SVT står för en betydande del av kostnaden. SVT låter alltid produktionsbolagen erhålla 100 procent av intäkterna till dess att produktionsbolagen har återfått sin insats. Därefter fördelas intäkter pro rata av den totala insatsen. Inom det dokumentära berättandet har SVT i stort sett ingen egen produktion och är nästan ensam som köpare på den svenska tv-marknaden. Det innebär att SVT har och tar ett särskilt ansvar för rimliga och rättvisa villkor. SVT låter alltid filmarna/produktionsbolagen erhålla alla intäkter till dess att de har återfått sin investering. Därefter fördelas intäkter pro rata av insatserna.

SVT upplever att marknaden fungerar och att överenskommelser sker på rimliga villkor vid majoriteten av produktionerna. SVT för en ständig dialog med produktionsbolag i form av utvärderingar inom och utanför enskilda produktioner, för att bidra till och förstärka detta.

SVT har efter tidigare samtal med Film- och TV-Producenterna och efter synpunkter från Oberoende Fria Filmare författat så kallade normalvillkor vid produktion med och för SVT. Dessa normalvillkor omfattar både själva förhandlingen, processen vid produktion och avtalsvillkor. Normalvillkoren ska inte ses som obligatoriska villkor utan SVT, produktionsbolag och fria filmare har möjlighet att i den enskilda produktionen komma överens om de villkor som är bäst lämpade i det aktuella fallet. Normalvillkoren ska möjliggöra visning på SVT:s alla plattformar och samtidigt tillgodose fria filmares och produktionsbolags samt andra samproducenters intresse av att kunna sprida och exploatera format och produktioner på en eftermarknad. Syftet med normalvillkoren är att göra samarbeten med SVT mer förutsägbara, enklare, smidigare och bra för båda parter.

Vad gäller införandet av en så kallad uppförandekod, med bland annat tvingande rättighetsfördelningar, anser SVT att den allmänna utgångspunkten för att säkra avgiftsbetalarnas intressen bör utgöras av sedvanliga marknadsvillkor och förhandlingar, där rättighetsfördelningen står i proportion till den risk som respektive aktör tar. Detta bör enligt SVT ske genom individuella förhandlingar mellan respektive bolag och SVT. En tvingande rättighetsfördelning skulle i förlängningen kunna utgöra ett incitament för SVT att begränsa andelen utläggningar. Att ge producentföreningarna ett betydande inflytande över såväl SVT:s beställningsprocess som prissättning känns främmande för SVT. Detta i synnerhet då utgångsläget är att de flesta ledande produktionsbolag i Sverige i dag ingår i stora internationella koncerner. SVT har framhållit att utvecklingen på senare tid har gått mot ytterligare konsolidering bland produktionsbolagen.

Sverige är en i tv-sammanhang liten nation och ett litet språkområde. Företagets beställningar av extern produktion leder, enligt SVT, till en större geografisk spridning av produktion över landet. Det är enligt SVT långt ifrån självklart att det ens skulle finnas en svensk kvalitetsproduktion om SVT inte skulle vara en så pass aktiv aktör som man är. I dag är SVT såväl den största producenten av svensk television som det enskilt största programbolaget med i huvudsak svenskt utbud. Utan SVT skulle utbudet i huvudsak utgöras av mindre kostsamma importerade program och format från stora språkområden. Det är därför rimligt anta att betydande intäktsförluster skulle uppstå för svenska rättighetshavare vid begränsningar av SVT:s verksamhet.

SVT betalar i dag moms på de flesta inköp till verksamheten, inklusive program. Detta samtidigt som SVT inte kan göra avdrag för momskostnader som andra företag eftersom radio och tv-avgiften som finansierar verksamheten är undantagen från skatteplikt. Det saknas även system som kompenserar för detta.

SVT har, efter fråga från myndigheten, kompletterat sitt yttrande vad gäller momsfrågan och angett följande. Förhållandet har utretts vid flera tillfällen. Den lösning som föreslogs av Public service-utredningen, eller en liknande, innebär inte mer medel för public service utan syftar till att stärka konkurrensneutraliteten mellan intern och extern produktion. SVT delar slutsatserna i betänkandet *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59) och utredningens resonemang om att ökade inköp i sin tur sannolikt leder till ökade momsintäkter för staten. SVT betalar i dag moms på de flesta inköp till verksamheten, inklusive program, samtidigt som SVT inte som andra företag kan göra avdrag för momskostnader. Detta förhållande har en snedvridande effekt på produktionsmarknaden, inklusive andra leverantörsförhållanden, för SVT till förmån för intern produktion. Under 2013 uppgick SVT:s momskostnader till 333 miljoner kronor. SVT:s beslut att lägga ut produktioner på produktionsbolag grundar sig i första hand på programmets verksamhetsnivå och ett tillskott till utbudet som bidrar till en kreativ mångfald. Bolaget har i dag en avsevärd grad av samarbeten med produktionsbolag där omkring en miljard kronor årligen läggs ut på extern produktion och externa producenter. Incitamenten att lägga ut produktion och tjänster skulle öka om momsavdrag medgavs.

SR uppger att av de totala programinvesteringarna går cirka 25 procent till extern medverkan. Cirka hälften av detta (cirka 153 miljoner kronor) är inköp av produkter, externa bolag som säljer inslag och medverkan i produktioner som produceras av SR samt samproduktioner och produktionsutläggning. SR lägger i dag ut produktioner inom samtliga genrer förutom nyheter. Under början av 2000-talet uppmanades SR att i högre grad anlita externa produktionsbolag och enskilda producenter. De ökade utläggningarna har inneburit att bolaget aktivt lagt grunden för utvecklingen av en tidigare i stort sett obefintlig marknad för externa radioproduktionsbolag. SR är den huvudsakliga uppdragsgivaren eftersom den kommersiella radion inte alls i samma omfattning svarar för programinköp. Ett tiotal större bolag har vuxit upp. I dag producerar dessa bolag program åt Sveriges Radio för närmare 75 miljoner kronor om året, så kallade produktionsutläggningar. Totalt anlitar SR cirka 1 900 olika bolag som producerar alltifrån återkommande program till enstaka inslag för cirka 153 miljoner kronor (2014). SR har under 2014 börjat köpa produktioner av poddradio, även av företag som tidigare inte varit aktiva på radiomarknaden. SR verkar för mångfalden inom programverksamheten och tycker även att det är viktigt med en öppenhet och transparens gentemot

externa produktionsbolag. SR betalar cirka 300 miljoner kronor per år till externa medarbetare och produktionsbolag.

Cirka 1 700 program per år köps in från externa bolag. Det omfattar produktioner inom samtliga genrer förutom rena nyhetsprogram. På SR:s webbplats finns exempelvis en lista över samtliga externa produktioner som bolaget har köpt in till och med den 15 mars 2015 och fler produktioner kommer att köpas in under året. Det framgår också att produktionsbolagen inför 2015 har bidragit med 250 programförslag fördelat på 134 förslag till P1, 23 till P2, 41 till P3 samt 52 till P4. Av SR:s totala programbudget går runt 12 procent av programbudgeten till externa bolag. Exakta siffror beträffande utomstående medverkan, produktionsutläggningar, samproduktioner, musikrättigheter återfinns i public service-redovisningen. SR har både normalvillkor, standardkontrakt och interna riktlinjer som anger prissättning inom olika genrer liksom standardmallar för uppdrag, längd på program, rättigheter samt leveranstid etc. Däremot anges inte prissättningen externt.

Det finns, enligt SR, en stor skillnad mellan radio- och tv-produktion. Det gäller allt från antalet kanaler till radions stora spännvidd mellan olika programformat. Prissättningen är en bedömningsfråga inom varje genre och programformat. Priset sätts individuellt beroende på programmets svårighetsgrad, med eller utan musik (rättigheter), antal program (kort eller lång serie), vilken kanal programmet sänds i (olika svårighetsgrad beroende på kanalernas och programmets karaktär), lokal- eller riksproduktion. Olika radioproduktioner kan skilja sig mycket åt, framför allt beroende på svårighetsgrad. Att lägga ut normalvillkor med prissättning externt på SR:s webbplats för alla dessa olika produktioner och genrer låter sig inte göras. Det skulle bli en oändlig lista på olika normalvillkor, några av dem nere på en sådan detaljnivå att det i princip skulle gå att lista ut vilken enskild produktion det handlar om. Därmed skulle även affärshemligheten gå förlorad.

SR anser sig ha en god, förutsägbar och tydlig dialog med de externa produktionsbolagen och i förhandlandet om villkoren för varje produktion. Varje år arrangerar SR ett antal möten med produktionsbolagen, inklusive ett årligt övergripande visions- och informationsmöte där produktionsbolagen får en beskrivning av större strategiska beslut eller riktlinjer för verksamheten. Förutom dessa årligt återkommande möten förs formella och informella kontakter löpande mellan SR och produktionsbolagen. SR har också tagit initiativ till att introducera svenska produktionsbolag på den nordiska radio-marknaden för att öppna för samarbeten och synergier mellan de nordiska public service-bolagen, som ges möjlighet att göra gemensamma externa beställningar av program och programformat. SR anser att detta stärker både kapaciteten och utvecklingsmöjligheterna för produktionsbolagen och vidgar en idag begränsad nationell marknad.

SR har kommenterat andra aktörers påstående om att det faktum att public service-bolagen inte får göra avdrag för moms vid anlitan av externa produktionsbolag skapar incitament för en stor andel intern produktion. SR hänvisar till sitt tidigare remissvar till public service-kommitténs betänkande *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59) och anger att SR i princip ser fördelar med en förändrad momsreglering, men det är avgörande att en sådan modell varken påverkar programbolagets oberoende ställning gentemot regering och riksdag samt medelstillelningen för övriga kostnader. SR framhåller

även att det är oklart hur en momskompensationsmodell skulle förhålla sig till en eventuell ny framtida finansieringsmodell.

7.2.4 Skälen för vår bedömning

Villkor i sändningstillstånden och anslagsvillkor

Public service-bolagen ska enligt sina sändningstillstånd verka för en mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. Vid sidan om en betydande egenproduktion ska utläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program bidra till denna variation liksom utomståendes medverkan i den egna programproduktionen (se respektive tillståndsvillkor: SVT 7 §, SR 7 § och UR 9 §). SVT och SR ska vidare, på egen hand och i samarbete med utomstående producenter och utövare i det svenska kulturlivet, svara för en omfattande produktion av kulturprogram i vid mening. Särskild vikt ska läggas vid dramaproduktioner. SVT och SR ska ha en omfattande nyproduktion och egenproduktion av program i olika genrer för barn och unga (se respektive tillståndsvillkor för SVT och SR 9–10 §§).

Av bolagens anslagsvillkor framgår vidare att de ska säkerställa att företagets organisation för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet (se respektive anslagsvillkor: för SVT punkt 17, för SR punkt 14 och för UR punkt 15).

Produktionsbolagen

AB Stelacon har på uppdrag av myndigheten undersökt marknaden för externa tv- och radioproduktioner.

Det har enligt SVT skett en markant ökning av det internationella ägandet av produktionsbolag under den senaste tioårsperioden och de flesta ledande produktionsbolagen i Sverige ingår i stora internationella koncerner. Konsultbolaget Copenhagen Economics uppskattar i rapporten *Undersökning av marknaden för svensk tv-produktion* som har tagits fram på uppdrag av Film- och TV-Producenterna att det finns minst 50 till 60 produktionsbolag och ett antal fria filmare som med viss regelbundenhet gör svenskt tv-innehåll. Inget av produktionsbolagen har enligt Copenhagen Economics någon betydande marknadsandel, även när hänsyn tas till att vissa produktionsbolag samägs av ett enda bolag. Den genomsnittliga omsättningen för samtliga produktionsbolag är enligt Copenhagen Economics 40 till 60 miljoner, och endast 9 till 11 bolag omsätter över 100 miljoner kronor. Produktionsbolagen har också enligt Copenhagen Economics varierande marknadsandelar från år till år. Exempelvis minskade ett av de större produktionsbolagens marknadsandel enligt Copenhagen Economics med en tredjedel mellan 2012 och 2013.

Enligt SR har ett tiotal större bolag vuxit upp som i dag producerar program åt SR för närmare 75 miljoner kronor om året. Totalt anlitar SR en stor mängd olika bolag som producerar allt från återkommande program till enstaka inslag. Branschföreningen *Radioproducenterna* har till Stelacon uppgett att det finns cirka 14 aktiva företag inom radioproduktion. I siffran inkluderas företag som har anställda och egna lokaler. Därutöver finns ett antal mindre företag och initiativ som drivs utan anställd personal och egna lokaler.

Marknaden för externa tv-produktioner

Stelacon gör bedömningen att den samlade omsättningen på produktionsmarknaden kan uppskattas till 2,8–3,0 miljarder kronor år 2014. Enligt Stelacon innefattar detta även marknadssegment som ligger utanför denna utrednings huvudområde, varför Stelacon bedömer att marknaden för externa tv-produktioner, där de fyra aktörerna SVT, TV4 AB, SBS Discovery och MTG är beställare, under 2014 uppgick till cirka 2,2–2,4 miljarder kronor.

Stelacon framhåller dock att de exakta kostnaderna för externa produktioner inte anges för TV4 AB, SBS Discovery och MTG. Stelacon bedömer att TV4 AB:s kostnader för externa produktioner är cirka 1,2 miljarder kronor. Uppskattningen är enligt Stelacon mycket osäker och bör användas med stor försiktighet. Den baseras på TV4 AB:s årsredovisning, samtal med branschaktörer, viss analys av produktionsbolagens arbete för TV4 AB, analyser och uppskattningar av de totala marknaderna för sändningsrätter och externa produktioner samt analyser och uppskattningar av övriga beställares kostnader för sändningsrätter och externa produktioner. Stelacon bedömer vidare att MTG och SBS Discovery gemensamt står för årliga inköp om cirka 400–600 miljoner kronor. Sammanlagt bedömer Stelacon att de tre bolagen TV4 AB, SBS Discovery och MTG har haft kostnader för externa tv-produktioner om 1,6 – 1,8 miljarder kronor år 2014.

Tabellen nedan visar kostnader för externa tv-produktioner för SVT, och UR under åren 2012 till 2014. För UR saknas dock uppgift för år 2012.

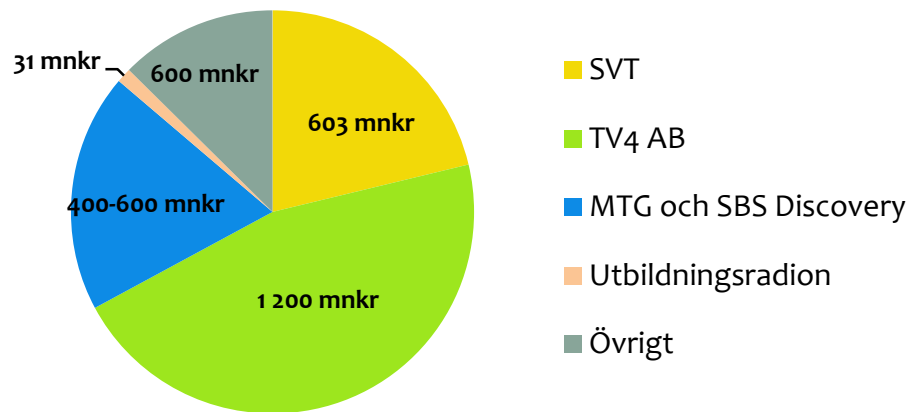
	2012	2013	2014
SVT	432	555	603
UR		27	31

Tabell 7.1: Public service-bolagens redovisade utveckling av externa produktionskostnader för tv-program. Källor: Stelacon, Bolagens public service-redovisningar och/eller årsredovisningar

Enligt Stelacon beställde SVT externa svenska produktioner för 603 miljoner kronor 2014, varav 280 miljoner kronor avsåg samproduktioner.

UR beställde extern svensk tv-produktion för 31 miljoner kronor 2014.

Svårigheterna att uppskatta fördelningen av marknaden för externa tv-produktioner är betydande. Utifrån Stelacons bedömning av marknaden för externa tv-produktioner kan dock fördelningen av marknaden för externa produktioner för 2014 grovt beskrivas enligt figuren nedan.



Figur 7.1: Den svenska marknaden för externa produktioner av tv-program, 2014. Källor: SVT:s årsredovisning och AB Stelacons uppskattningar

Myndighetens bedömning är att SVT är en betydande beställare av tv-produktioner. Detta får till stor del anses som positivt eftersom det i sig bidrar till marknaden för tv-produktion. Genom sin finansiering och möjligheter till en stor egenproduktion får SVT en stark ställning som beställare då SVT i många fall kan välja att producera ett innehåll i egen regi. Med hänsyn till SVT:s starka ställning är det viktigt att bolaget inte missbrukar sin roll som beställare utan att SVT agerar rättvist och affärsmässigt (se mer om detta nedan under *Beställarrollen*).

Marknaden för externa radioproduktioner

Branschföreningen *Radioproducenterna* har till Stelacon uppgett att de kommersiella radiokanalerna i princip inte köper någon extern radioproduktion. Även SR har angett att bolaget är den huvudsakliga uppdragsgivaren på denna marknad. Utöver den del av marknaden för externa radioproduktioner som SR och UR utgör, säljer företag även så kallade poddar och produktioner för företag och organisationer. Radioproducenterna uppskattar, enligt Stelacon, att SR:s och UR:s del av marknaden för externa radioproduktioner utgör cirka 90 procent av denna.

SR anger att av de totala programinvesteringarna går cirka 25 procent, 300 miljoner kronor, till extern medverkan. Cirka hälften av detta, under 2014 cirka 153 miljoner kronor, är inköp av produktioner. UR köpte enligt Stelacon in extern svensk programproduktion för 4 miljoner under 2014.

Tabellen nedan visar kostnader för externa produktioner för SR och UR under åren 2012 till 2014. För UR saknas dock uppgifter för 2012. Skillnaden mellan år 2013 och 2014 beror, enligt SR, på att sättet att redovisa har ändrats. I kostnaden för år 2013 inkluderas extern medverkan vid utveckling av webbsidor till program. Från och med 2014 ingår inte sådana kostnader i redovisade resurser för utomstående medverkan.

	2012	2013	2014
SR	190	166	153
UR		4	4

Tabell 7.2: Public service-bolagens redovisade externa produktionskostnader för radioprogram.
Källor: AB Stelacon samt bolagens public service-redovisningar och/eller årsredovisningar

Myndighetens bedömning är att SR är den dominerande beställaren av radioproduktioner på den svenska marknaden. Att SR agerar som beställare får till stor del anses som positivt eftersom det i sig bidrar till att det finns en marknad för radioproduktion. Genom SR:s finansiering och stora möjligheter till egenproduktion får SR dock en stark ställning som beställare då SR i många fall kan välja att producera ett innehåll i egen regi. Med hänsyn till SR:s dominerande ställning är det viktigt att bolaget inte missbrukar sin roll som beställare utan att SR agerar rättvist och affärsmässigt.

Beställarrollen

Vissa aktörer riktar kritik mot hur SVT följer de normalvillkor som tagits fram gemensamt av SVT och Film- och TV-Producenterna.

I propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164, sid 89–91) instämmer regeringen i public service-kommitténs bedömning att det inte bör införas kvoter avseende omfattningen av utläggningar, samarbetsprojekt eller inköp av program. Programföretagen bör därför även i fortsättningen själva avgöra omfattningen av och fördelningen mellan intern och extern produktion. Det bör dock vara ett rimligt mål, i synnerhet för SR och UR, att utläggningarna på externa produktionsbolag ska öka under tillståndsperioden. Regeringen ansåg att programföretagen i dialog med de externa produktionsbolagen borde fortsätta arbetet med att tydliggöra beställarrollen, till exempel genom att försöka åstadkomma en större åtskillnad mellan programföretagens beställarorganisationer och producerande enheter. Regeringen konstaterade vidare att SVT och Film- och TV-Producenterna under 2012 hade enats om så kallade normalvillkor vid produktionssamarbeten mellan SVT och externa producenter, vilka bland annat omfattar villkor kring SVT:s visningsrätt, exploatering och fördelning av intäkter. Villkoren ska utvärderas vart tredje år. Regeringen fann därmed att det vid denna tidpunkt inte fanns något behov av ytterligare reglering när det gäller rättigheter vid utläggningar på externa producenter. Det brittiska systemet med särskilda regler för utläggning av produktion på externa producenter, en så kallad Code of Practice, vilket Film- och TV-Producenterna förordar, bör enligt regeringen inte införas i Sverige. Därmed bör inte heller mandatet för granskningsnämnden för radio och tv utökas till att omfatta tillsyn i rättighetsfrågor. Vidare instämde regeringen i kommitténs synpunkt att det ännu inte går att bedöma normalvillkorens effekt. Regeringen ansåg därför att en utvärdering av villkoren bör göras i samband med beredningen av villkoren för nästkommande tillståndsperiod.

Myndigheten anser bland annat mot denna bakgrund att den närmare översynen av public service-bolagens agerande i rollen som beställare av externa produktioner inte bör göras i detta sammanhang. Myndigheten kan dessutom konstatera att en utvärdering

av de så kallade normalvillkoren vid produktionssamarbeten mellan SVT och externa producenter ska ske under 2015.

Momsfrågan

SR, SVT och UR betalar i dag moms på en stor del av inköpen till verksamheten. Programföretagen har dock inte rätt att göra avdrag för ingående moms eftersom omsättningen i verksamhet för produktion och utsändning av radio- och televisionsprogram är undantagen från skatteplikt om verksamheten huvudsakligen finansieras genom statsanslag (radio- och tv-avgiften). Programföretagen har inte heller rätt till återbetalning av ingående moms. Momsen stannar därför som en kostnad hos företagen.

Public service-kommitténs förslag i betänkandet *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59) innebar att en del av avgiftsmedlen skulle placeras på ett särskilt moms-kompensationskonto i Riksgäldskontoret. Regeringen ansåg dock att det fanns oklarheter i modellen och att förslaget därför inte borde genomföras utan ytterligare analys (prop. 2012/13:164 s. 84).

7.3 SVT:s påverkan genom klarering av rättigheter för distribution

SVT klarerar rättigheterna för sina ursprungliga sändningar i marknätet och för sina egna play-tjänster. SVT klarerar däremot inte rättigheterna för andras vidare-sändning av SVT:s programtjänster. Vissa aktörer framför kritik mot att SVT inte fullt ut klarerar sändningsrättigheterna för alla distributionsplattformar. Det gäller både linjär distribution genom vidare-sändningar och icke-linjära tillhandahållanden, exempelvis på begäran eller så kallade omstartstjänster (catch up-tjänster), på olika plattformar. Vissa aktörer anser att upphovsrättsersättningen för vidare-sändningen av SVT:s kanaler i trådbunden infrastruktur bör klareras av SVT eftersom innehållet borde anses vara finansierat inom ramen för radio- och tv-avgiften.

Den som vill vidare-sända ett programinnehåll får licensiera detta genom rättighetshavareorganisationen Copyswede. Det pågår för närvarande en medling mellan ett antal kabeloperatörer och Copyswede vad gäller villkoren för rätten att vidare-sända via internet. Sedan den 1 november 2013 finns möjlighet att träffa generella avtalslicenser för catch up-tjänster.

Det ligger inte inom ramen för detta uppdrag att ta ställning till frågan om vem som slutligen ska bära kostnaderna för olika upphovsrättsliga förfoganden eller frågan om ersättningsnivåer. Dessa frågor får lösas av behöriga parter inom ramen för upphovsrättslagen.

Vad gäller frågan om vidare-sändningsplikt har regeringen angett att den har för avsikt att tillsätta en utredning med syfte att analysera vidare-sändningsplikten. Även frågor som rör fördelningen av upphovsrättsliga kostnader vid vidare-sändningsplikt bör enligt regeringen ingå i utredningen.

7.3.1 Påstådd påverkan och konsekvenser

Vissa aktörer framför kritik mot att SVT inte fullt ut klarerar sändningsrättigheterna för alla distributionsplattformar. Det gäller både linjär distribution genom andras vidare-sändningar av SVT:s programtjänster och icke-linjära tillhandahållanden av andra aktörer, exempelvis på begäran eller så kallade omstartstjänster (catch up-tjänster), på olika plattformar.

En aktör har även framfört synpunkten att radio- och tv-lagens regler om vidare-sändningsplikt ger SVT en garanterad plats i trådbundna distributionsnät vilket har medfört en snedvridande marknadspåverkan eftersom kommersiella aktörer som vill nå en bred publik dels måste förhandla om distribution, dels klarera rättigheterna.

7.3.2 Aktörers synpunkter

Com Hem, Telia och *Telenor* anser i huvudsak att SVT:s uppdrag att tillgängliggöra sitt innehåll till alla i hela landet innebär att innehållet ska tillgängliggöras genom alla huvudsakliga distributionsformer för tv-sändningar och att SVT därför borde klarera nödvändiga rättigheter för distribution via alla dessa. Enligt bolagen erbjuder SVT tjänster som exempelvis omstart av tv-program och tillgänglighet on demand en viss tid efter sändningstillfället via SVT Play, men klarerar inte tv-distributörers rätt till dessa förfoganden. Detta leder till att tittare hos till exempel Com Hem får en begränsad möjlighet att ta del av ett visst SVT-program i efterhand. Com Hem anger att SVT klarerar allt färre program för tv-distributörernas icke-linjära användning, med resultatet att tittare inte får tillgång till SVT:s program på alla de plattformar de har rätt att förvänta sig mot bakgrund av SVT:s uppdrag.

Telia ställer frågan varför de tittare som betalar för sitt innehav av en tv-mottagare och därmed är med och finansierar bland annat SVT:s programverksamhet inte kan använda denna mottagare för att ta del av programmet on demand. Många konsumenter tittar i dag på tv via internetbaserade mediaspelare, där konsumenten har full tillgång till SVT Plays innehåll. Om konsumenten i stället vill kunna se tv via exempelvis Telias iptv saknas stora delar av det innehållet. Bristen på teknikneutralitet ger en skevhet på marknaden vilket gynnar vissa aktörer framför andra.

TV4-Gruppen anser att vidare-sändningsplikten av SVT:s kanaler i kabelnät utgör en snedvridning av konkurrensen eftersom det enligt lag är nätägarens ansvar att betala för de bakomliggande rättigheterna för denna distribution. Detta innebär att SVT, när upphandling av rättigheter för produktion sker, har möjlighet att låta bli att betala den kostnad som rättighetsägarna kräver för att ge heltäckande distributionsrättigheter eftersom SVT genom vidare-sändningsplikten kan säkerställa sig denna distribution. Obalansen i konkurrensförhållandet uppstår enligt TV4-Gruppen eftersom de kommersiella aktörerna, för att säkerställa sig en så bred räckvidd och distribution som möjligt måste förhandla fram kommersiella avtal med samtliga distributörer.

Vid möte med *Copyswede* har bland annat följande framkommit. Ersättning för vidare-sändningen av SVT-kanalerna täcks inte av tv-avgiften, utan baseras på de ensamrättigheter som ges enligt upphovsrättslagen. Den som vill vidare-sända visst programinnehåll köper tillstånd att återutsända programmen i sina nät av Copyswede, som fördelar den ekonomiska ersättningen till de upphovsmän, utövande konstnärer och producenter som medverkat vid produktionen av programmen. Vidare-sändning via kabel respektive

internet är separata distributionstjänster och förfoganden och har därmed olika betalningsgrunder. Priset för vidareändning via kabel beräknas efter antal hushåll anslutna till den tjänsten. Priset för vidareändning via internet beräknas efter antal abonnenter anslutna till den tjänsten. Copyswede erbjuder marknaden en licens för traditionell vidareändning och en annan licens för vidareändning OTT. För OTT-licensen betalas en särskild ersättning. Copyswede erbjuder även licenser som möjliggör omstart, det vill säga möjligheten att starta om ett program så länge det fortfarande sänds linjärt samt licenser för längre tidsförskjutet tittande, så kallade catch up-tjänster. Det pågår för närvarande en medling mellan ett antal operatörer och Copyswede vad gäller villkoren för rätten att vidareända via internet. Möjligen kommer frågor om villkoren för catch up-tjänster att kunna diskuteras i anslutning till den egentliga medlingen. De catch up-tjänster som hittills diskuterats är av en karaktär som den generella avtalslicens, som gäller sedan den 1 november 2013, kan vara tillämplig på. Lagstiftningsmodellen är skapad efter en dansk förebild. Utan stöd av avtalslicens har det tidigare, med hänsyn till den kvalificerade bredd i programutbudet som till exempel SVT-kanalerna har, varit praktiskt omöjligt att lämna heltäckande tillstånd för tidsförskjutna nyttjanden i stor skala. SVT köper primärt rättigheter för sitt eget förfogande. Det finns flera skäl till varför ett programbolag inte köper rättigheter för andras nyttjanden och till varför rättighetshavarna inte säljer andra rättigheter till ett programbolag än dem som bolaget själv förfogar över. Ett skäl är att det kan vara svårt att på förhand beräkna ett programs värde för all framtid. Därför är det rationellt att rättighetshavarna inte låter klarera samtliga rättigheter för ett program vid ett och samma tillfälle, utan istället upplåter rättigheter till de aktörer som behöver rättigheterna för sina förfoganden. Detta är även rationellt för nyttjarna.

7.3.3 SVT:s synpunkter

Enligt SVT är utgångspunkten för deras distribution att det samlade utbudet ska vara så tillgängligt som möjligt. SVT:s ambition är därför att tillhandahålla utbudet på de distributionsplattformar den svenska publiken väljer att använda. Detta skapar likvärdiga förutsättningar för alla distributörer.

SVT deltar i utvecklingen när det gäller produktions- och distributionsteknik och har en öppen inställning till nya möjligheter att tillgängliggöra utbudet. I praktiken måste dock avväganden ständigt göras mellan kostnader i förhållande till nyttan för allmänheten. Bedömningarna av var programutbudet ska tillgängliggöras baseras på publikens efterfrågan, tillgång till och användning av olika distributionsformer och utrustning.

Grunden för SVT:s on demand-tjänster är öppna tjänster på internet på SVT:s egna webbplatser och i SVT:s egna applikationer, fritt tillgängliga och anpassade för de hudsakliga skärmarna för användning av tv-program, som tv, datorer, pekskärmar och mobiltelefoner. Utöver dessa on demand-tjänster deltar SVT i tjänster utanför det öppna internet via distributörers/operatörers egna plattformar. SVT:s utbud utgör en helhet. Detta gäller såväl linjär distribution som on demand.

SVT utgår från likabehandling i relationerna till operatörer och distributörer. Det betyder att aktörer med jämförbara tekniska förutsättningar och affärsupplägg behandlas lika, men även att SVT:s avtal kan skilja sig mellan olika plattformar och distributörer med olika förutsättningar.

Enligt SVT anger upphovsrättslagstiftningen att den som ägnar sig åt ett upphovsrättsligt förfogande av ett verk har ansvaret för att se till att förutsättningarna för det förfogandet enligt upphovsrättslagen är uppfyllda. Denna rättsliga analys bör utgöra utgångspunkten för överväganden om vem som ska stå för klarering av rättigheter för tv-operatörernas och andra operatörers önskan om att kommersiellt använda innehållet i SVT:s play-tjänst. Operatörens önskade förfogande av SVT:s programinnehåll på sina egna on demand-plattformar, är ett annat upphovsrättsligt förfogande än SVT:s förfogande genom tillgängliggörande av verk, programinnehåll, på SVT:s egna play-tjänster. Det rör sig om två skilda upphovsrättsliga förfoganden.

SVT har enligt sitt sändningstillstånd till uppgift att bedriva tv-verksamhet i allmänhetens tjänst. SVT har en skyldighet att sända i marknätet, men får även distribuera programmen på annat sätt. Det sistnämnda förtydligas i SVT:s anslagsvillkor, där det anges att SVT får bedriva sändningar via satellit samt verksamhet på internet. SVT bedriver i dag verksamhet på internet genom sändning av hela kanaler, olika play-tjänster med tidigare sända program för on demand-nyttjande, exklusiva program som endast ligger tillgängliga on demand och direktsändningar av enstaka event. SVT:s utbud på internet finns tillgängligt för samtliga hushåll i Sverige utan att särskild avgift behöver erläggas till SVT.

Enligt SVT:s anslagsvillkor ska SVT inom tillgängliga ekonomiska ramar göra de prioriteringar som krävs att uppfylla uppdraget. SVT klarerar därför upphovsrättigheter och utger rättighetsersättning för sina egna sändningar i marknätet och via satellit samt för den verksamhet som SVT bedriver på internet.

Det grundläggande skälet till att SVT inte klarerar upphovsrättigheter för externa aktörers affärsverksamhet, vare sig det är fråga om kommersiella play-tjänster eller i form av vidareändring av SVT:s utbud, är att det inte ingår i SVT:s uppdrag att bidra ekonomiskt till dessa företags affärsverksamhet.

För de kommersiella företag som driver verksamhet som utgör vidareändring av SVT:s kanaler och/eller innebär nyttjande av SVT:s innehåll i sina egna tjänster on demand, vilka båda utgör självständiga upphovsrättsliga förfoganden, erbjuder upphovsrättslagen en förenklad rättighetsklarering i och med möjligheten att erhålla avtalslicens såväl för samtidig och oförändrad vidareändring, som för tillgängliggörande på begäran genom den nya generella avtalslicensen.

SVT lämnar för sin del, såvitt avser SVT:s egna rättigheter, inklusive signalrätt, tillstånd enligt upphovsrättslagen både till användning av SVT:s innehåll i operatörernas on demand utbud (där det är möjligt) och till vidareändring av SVT:s kanaler. Detta sker genom att SVT lämnat fullmakt till Copyswede att företräda SVT i avtalslicensförhandlingarna med operatörerna. SVT har alltid, till skillnad från andra public service-bolag i Norden och övriga Europa, avstått från att begära ersättning från de kommersiella operatörerna för SVT:s egna rättigheter.

SVT:s avstående från att begära ersättning för egna rättigheter innebär att SVT har befriat de kommersiella operatörerna från en substantiell kostnad som upphovsrättslagen ger SVT rätt att ta ut och som operatörerna annars skulle behövt erlægga för att kunna inkludera SVT:s utbud i sin affärsverksamhet. Det är inte rimligt att SVT utöver detta

avstående från sin lagliga rätt att begära ersättning även ska betala de kommersiella operatörernas ersättningar till andra rättighetshavare för rättighetsförvärv som erfordras för operatörernas upphovsrättsliga förfogande och som är nödvändiga för operatörernas bedrivande av sina affärsverksamheter.

SVT har heller ingen möjlighet att påverka hur många hushåll som använder sig av operatörernas on demand-tjänster. Det får den orimliga konsekvensen att ju mer framgångsrika de kommersiella operatörerna är med att bygga ut sina affärsverksamheter, desto mer ska SVT betala andra rättighetshavare. Det kan inte vara rimligt och strider mot all logik.

Flera av de operatörer som vill erbjuda SVT:s program i sina on demand-tjänster är verksamma även i Danmark. Såvitt SVT känner till fungerar den avtalslicensordning som införts där mycket väl och operatörerna ifrågasätter inte skyldigheten att betala ersättning för de rättigheter som krävs för sin affärsverksamhet där.

För SVT är det viktigt att parterna, operatörerna och Copyswede, kan finna lösningar som parterna kan acceptera när det gäller de nya avtalslicensordningarna som, i tillägg till den traditionella avtalslicensen för vidareändning, erbjuder operatörer och rättighetshavare en förenklad rättighetsklarering för tillgängliggörande av bland annat SVT:s utbud on demand.

Om SVT tvingas klarera rättigheter för andras bruk av SVT:s innehåll så skulle detta ha en påtagligt konkurrensnedrivande effekt, förutom att det skulle strida mot gällande lagstiftning för upphovsrättslig klarering.

7.3.4 Skälen för vår bedömning

Som framgått ovan har flera aktörer framfört synpunkter på SVT:s klarering av rättigheter för distribution på olika plattformar, både vad gäller linjär och icke-linjär distribution. En aktör har även, som myndigheten uppfattar det, invändningar mot skyldigheten att vidareända SVT:s tjänster som sådan.

Gällande rätt – upphovsrätten och vidareändningsplikten

Med upphovsrätt avses den rätt som en upphovsman har till sitt verk. Denna rättighet är dels ekonomisk, dels ideell. Upphovsrätten regleras i upphovsrättslagen (1960:729) och dess följdlagstiftningar. Lagen är anpassad till olika internationella överenskommelser, exempelvis Bernkonventionen, och olika EU-direktiv. I upphovsrättslagen finns även bestämmelser om skyddet för vissa av upphovsrättens närstående rättigheter. Dessa bestämmelser avser de rättigheter som bland annat framställare av ljud- eller bildupptagningar samt radio- och tv-företag har till sina prestationer.

Klareringen av rättigheter, som en distributörs rätt att vidareända eller på annat sätt förfoga över innehåll från ett programbolag, sker till stor del genom olika avtalslicenser. Systemet med avtalslicenser bygger på grundtanken att den som behöver ett tillstånd till utnyttjande av samtliga verk inom ett visst område på ett enkelt sätt ska kunna få en sådan rätt genom avtal med en organisation som representerar upphovsmännen, bland andra Copyswede som licensierar vidareändning av radio- och tv-program. Avtalslicenser får användas vid utsändning av linjära radio- och tv-program och vid utsändning på begäran av dessa program. De får även användas vid vidareändning av program som

sänds ut i marknätet. Sedan 2013 finns det även en bestämmelse om generella avtalslicenser i upphovsrättslagen. Ett exempel på när avtal kan träffas genom en generell avtalslicens är tillhandahållande av tjänster för tidsförskjuten uppspelning av tv-sändningar (så kallade catch up-tjänster).

I nuvarande avtal mellan distributörer och Copyswede är vidareändning via kabel respektive internet två separata förfoganden med olika betalningsgrunder. Priset, rättighetsinnehavarens ersättning, för vidareändning via traditionell kabel beräknas efter antalet anslutna hushåll medan priset för vidareändning via internet beräknas efter antal anslutna abonnenter.

Vidareändningsplikten infördes 1986 och syftet var främst att säkerställa att de som bor i en kabelansluten fastighet har tillgång till vissa programtjänster på samma eller likvärdiga villkor som de som kan ta emot marksändningar. Vidareändningsplikten gäller för SVT:s programtjänster i elektroniska kommunikationsnät om vissa särskilt angivna förutsättningar är uppfyllda (9 kap. 1 § radio- och tv-lagen).

SVT:s klarering av rättigheter

SVT klarerar rättigheterna för sina sändningar i marknätet och för sina play-tjänster. SVT klarerar inte rättigheterna för andras vidareändning av SVT:s kanaler på andra distributionsplattformar än marknätet. SVT klarerar inte heller rättigheter när olika distributörer vill kunna erbjuda SVT:s icke-linjära tjänster i sitt utbud.

Förutom att SVT betalar ersättning för användningen av andras verk har SVT även rätt till ersättning för den upphovsrätt som SVT har för sina produktioner vid vidareändningar på andra plattformar än marknätet eller andra förfoganden av SVT:s program. SVT begär för närvarande inte någon sådan ersättning.

Klarering av rättigheter i andra europeiska länder

AB Stelacon har på uppdrag av myndigheten undersökt hur klarering av rättigheter sker i andra europeiska länder. Utifrån denna undersökning kan konstateras att det inte synes finnas några enhetliga former för klarering av olika typer av rättigheter på europeisk nivå. När det gäller de nordiska länderna finns enligt *Stelacon* en liknande ordning med avtalslicenser för klarering av rättigheter för vidareändning av public service-bolagens linjära tjänster. När det gäller icke-linjärt innehåll finns avtalslicensordningar för klarering av rättigheter även i Danmark.

Borde SVT klarera ytterligare rättigheter?

Det finns delvis olika syn på vem som ska bära kostnaderna för upphovsrättsersättningen för dels skyldigheten att vidareända SVT:s programtjänster, dels andras tillhandahållande av SVT:s tjänster i olika situationer och vilka ersättningsnivåer som då bör gälla.

Det ligger inte inom ramen för detta uppdrag att ta ställning till frågan om vem som slutligen ska bära kostnaderna för olika upphovsrättsliga förfoganden eller frågan om ersättningsnivåer. Dessa frågor får i första hand lösas av behöriga parter inom ramen för upphovsrättslagen. Här kan endast konstateras att det är viktigt med likabehandling och öppenhet från inblandade parter. I detta sammanhang kan det också konstateras att

det för närvarande pågår en tvist mellan ett antal operatörer och Copyswede om villkoren för rätten att vidareända via internet och att regeringen har utsett en särskild medlare för att lösa tvisten.

Behovet av en vidareändningsplikt

I propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164 s. 56) uttalar regeringen att det finns skäl att se över behovet av en vidareändningsplikt. En utredning bör därför enligt regeringen få i uppdrag att analysera hur allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning kan tillgodoses i framtiden och förutsättningarna för att avskaffa vidareändningsplikten. Frågor som rör fördelningen av upphovsrättsliga kostnader vid vidareändningsplikt bör, enligt regeringen, ingå i utredningen. Även i uppdragsbeskrivningen till det nu föreliggande uppdraget anges det att regeringen avser att i ett senare skede tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av en vidareändningsplikt i kabelnät. Det bör dock noteras att dessa uttalanden gjordes av den föregående regeringen.

Myndigheten konstaterar att vidareändningsplikten kan medföra en marknadspåverkan genom skyldigheten för vissa operatörer att vidareända SVT:s fyra programtjänster i tråd. Frågor kring vidareändningsplikten bör dock i första hand och mot bakgrund av regeringens uttalanden analyseras inom ramen för en särskild utredning.

7.4 Public service-bolagens påverkan genom sin användning av sponsring

SVT och SR har rätt att sända sponsrade evenemang i viss omfattning. Vissa aktörer anser att möjligheten för public service-bolagen att sända sponsrade eller indirekt sponsrade program skapar en snedvridning av konkurrensituationen. De ifrågasätter vidare om sponsringen fastställs till marknadsmässiga priser och om begreppet evenemang fått en för vid omfattning. SVT anser att möjligheten till sponsring inte snedvrider marknaden. SR har uppgett att bolaget inte köper in sponsrade program och att SR i avtal försäkras sig om att produktionsbolagen inte använder sig av indirekt sponsring.

I och med att SVT har möjlighet till och använder sig av sponsring påverkas den svenska sponsringsmarknaden. Sett till SVT:s påtagligt begränsade andel av denna marknad får dock, enligt myndighetens mening, SVT:s påverkan på sponsringsmarknaden anses vara begränsad.

De påståenden som vissa aktörer har gjort om att avtalen inte alltid ingås till marknadsmässiga priser är svåra att värdera. Det får också anses finnas betydande svårigheter att ta fram ett närmare underlag om detta med hänsyn till de skiftande förutsättningarna som råder för olika evenemang.

Huruvida begreppet evenemang har fått en alltför vid tolkning är en fråga som granskningsnämnden för radio och tv har tillsyn över. Myndigheten finner därför inte anledning att närmare gå in på den frågan.

7.4.1 Inledning

Flera aktörer anser att SVT:s möjligheter att utöver licensfinansieringen kunna tillgodogöra sig intäkter via sponsring skapar en snedvridning av konkurrensituationen, särskilt som det kan ifrågasättas om marknaden härigenom blir underprissatt. Vidare har påpekats att begreppet evenemang fått en alltför vid omfattning och inte hänför sig till särskilda evenemang.

7.4.2 Aktörers synpunkter

MTG anser att public service-bolagens uppdrag borde vara omöjligt att kombinera med sponsorsarbeten, eftersom public service-bolagen ska vara oberoende av ekonomiska och kommersiella intressen. MTG anser även att Myndigheten för radio och tv bör granska prissättningen för sponsorskytalar och hur det påverkar de kommersiella aktörernas reklammarknad. Även *Bonnier*, *Tevefolket* och *TV4-Gruppen* efterfrågar en analys av SVT:s sponsormeddelanden i anslutning till vissa program. *Bonnier* och *TV4-Gruppen* efterfrågar även en analys som omfattar indirekt sponsring. *Schibsted* ifrågasätter om SVT:s avtal gällande sponsring i alla lägen ingås till marknadsmässiga priser eller om prissättningen innebär att det sker en prispåverkan till de kommersiella aktörernas nackdel.

Sveriges Annonsörer anser att sponsring i sig är en form av marknadsföring som har stor betydelse för många annonsörer. Sveriges Annonsörer har en liberal syn på sponsring för SVT:s del. För att undvika att exempelvis sponsring förekommer dolt anser Sveriges Annonsörer att sponsring ska vara fortsatt tillåtet för SVT och delar därmed inte de kommersiella kanalernas inställning att SVT:s sponsring skulle skapa en snedvridning av konkurrensen. I alla händelser inte på de nivåer som är aktuella i dag. Möjligheten till sponsring är enligt Sveriges Annonsörers synsätt inte oförenlig med public service-bolagens uppdrag.

7.4.3 Public service-bolagens synpunkter

SVT anser att möjligheten till sponsring inte är marknadsnedvridande. Bolagets närvaro innebär begränsad eller ingen utträngning av tittande på kommersiella kanaler. SVT:s agerande hindrar inte nämnvärt andra aktörer från att generera intäkter i tv eller på internet. Tappet av annonsintäkter beror på andra faktorer. Sponsringsavtal är generellt sett inte ett krav för att få sända evenemang, men ibland kan en arrangör ha ett omfattande sponsoravtal i vilket tv-exponering i olika former är ett krav. SVT betonar att det är på statsmakternas initiativ SVT getts möjligheten att vid särskilda tillfällen använda sig av sponsring. Syftet med sponsringen var att SVT skulle kunna finansiera de allt dyrare sporträttigheterna och därmed göra evenemang tillgängliga för hela det svenska folket. Totalt omsatte SVT:s sponsring 30 miljoner kronor år 2014 vilket motsvarade omkring fyra promille av tv-annonsmarknaden. Sponsringsförsäljningen utförs av ett upphandlat externt bolag och inte av Sveriges Television. Detta anses garantera marknadspris och säkerställa att SVT:s sponsringsförsäljning inte är snedvridande. Utan de uttryckliga undantagen från det generella sponsringsförbudet skulle enligt SVT en rad program inte kunna sändas, till exempel inköpta dramaserier och långfilmer där det har förekommit sponsringsfinansiering i tidigare led av produktionen.

SVT begär redan i standardavtalen vid samproduktion en fullständig budget och finansieringsplan från produktionsbolagen. Även vid köp eller förköp av visningsrätt har SVT i förvärsavtal begärt att så långt som möjligt ha insyn i produktionernas finansiering för att kunna ta reda på om det finns indirekta sponsorer. SVT genomför även kontinuerlig utbildning och rådgivning kring regelverket och vad som krävs för att säkra SVT:s oberoende i samband med indirekt sponsring.

SVT tillbakavisar påståenden om att SVT sänker sina kostnader för till exempel Melodifestivalen genom ekonomiska uppgörelser och sponsoravtal med bland annat kommuner. SVT arrangerar tävlingen och producerar tv-programmen i serien Melodifestivalen men alla kringaktiviteter arrangeras och finansieras av eventbolaget mot intäkterna av biljetter med mera. SVT konstaterar vidare att aktörer som haft synpunkter på prissättningen av sponsormedverkan verkar med rabatter, varierande prissättning och sponsorsamverkan till den grad att jämförelser mellan olika kommersiella aktörers priser för sponsring och indirekt sponsring samt produktplacering svårligen låter sig göras.

JR har uppgett att bolaget inte köper in sponsrade program och att man i avtal försäkrar sig om att produktionsbolagen inte använder sig av indirekt sponsring.

7.4.4 Skälen för vår bedömning

Begreppen sponsring och indirekt sponsring

Radio- och tv-lagen skiljer mellan begreppen sponsring respektive reklam och andra annonser. Med sponsring menas ett bidrag som någon som inte tillhandahåller eller producerar ljudradio, tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ger för att finansiera dessa medietjänster eller program i syfte att främja bidragsgivarens namn, varumärke, anseende, verksamhet, produkt eller intresse (3 kap. 1 § 14 p. radio och tv-lagen). Med indirekt sponsring avses att sponsringsbidraget har tillfallit någon annan än det sändande programföretaget, normalt ett produktionsbolag (prop. 2008/09:195, s. 59).

Närmare om indirekt sponsring

Vissa aktörer har efterfrågat en analys som även omfattar indirekt sponsring. *AB Stelacon* har på uppdrag av myndigheten undersökt marknaden för sponsring i Sverige och konstaterar att det är svårt att bedöma hur stor marknaden för indirekt sponsring är eftersom sådan sponsring inte rapporteras i programbolagens eller produktionsbolagens årsredovisningar. Det finns därför inte några tillgängliga uppgifter som visar i vilken omfattning indirekt sponsring förekommer. Enligt *Stelacon* gör dock Film- och TV-Producenterna bedömningen att den indirekta sponsringen är omfattande, och i många fall nödvändig på grund av prispress från köparna. I *Riksrevisionens* rapport *Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?* från 2008 konstaterar Riksrevisionen att det i många fall i praktiken är svårt för SVT att avgöra förekomsten av indirekt sponsring och om priset är marknadsmässigt. Detta gäller i synnerhet vid inköp från internationella distributörer. Mot denna bakgrund gör myndigheten bedömningen att det i detta sammanhang inte går att dra några bestämda slutsatser vad gäller indirekt sponsring, dess förekomst eller omfattning.

Regleringen av sponsring för public service-bolagen

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med förbud mot och villkor för att sända reklam eller andra annonser, sponsrade program och program där produkt-placering förekommer (4 kap. 10 § radio- och tv-lagen).

Public service-bolagen får inte sända reklam om det inte är reklam för programverksamheten i något av bolagen, utbildningsmaterial eller andra liknande produkter med direkt anknytning till programmen. UR får inte heller sända sponsrade program medan SVT och SR får göra det i viss omfattning. För SVT och SR gäller att sponsring får förekomma av program som innebär utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där SVT eller SR är arrangör, under förutsättning att det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot EBU eller ett arrangemang av liknande betydelse samt att programmet direktsänds till flera länder. Finalen i Eurovision Song Contest är exempel på ett sådant evenemang. SVT har dessutom rätt att använda sponsring i samband med evenemang. SVT får dock inte ha mer än 20 sponsrade evenemang per år. För både SVT och SR gäller inskränkningen att program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år inte får sponsras (se tillståndsvillkoren för SVT 17–19 §§ och SR 18–20 §§).

Begränsningen till 20 evenemang för SVT infördes i och med tillståndsperioden 2010–2013. Regeringen anförde i propositionen *Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013* (prop. 2008/09:195 s. 58) att sponsringen utgör ett undantag från den i övrigt icke-kommersiella verksamheten som ska präglas av självständighet och integritet, och att det därför är viktigt att programföretagen utnyttjar möjligheten till sponsring restriktivt. Samtidigt ansågs det angeläget att SVT kan sända sport.

Public service-kommittén beskrev i sitt betänkande *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59 s. 353f) att det enligt SVT blir allt vanligare att det finns en koppling mellan sporträttigheter och sponsring och om inte undantaget som medger sponsring fanns skulle, enligt SVT, möjligheterna att förvärva visningsrätter försämrats. Kommittén anförde samtidigt att begreppet evenemang i tillämpningen av bestämmelserna om sponsring för SVT har fått en vid tolkning och pekar på svårigheter att utläsa om skärpningen av sponsringsreglerna haft någon effekt. Kommittén föreslog mot den bakgrunden att särskilda redovisningskrav skulle införas beträffande sponsring i SVT.

I propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164 s. 95 och 96) som föregick den nuvarande tillståndsperioden 2014–2019 angav regeringen att den avsåg att noga följa utvecklingen när det gäller sponsrade program i SVT och effekterna av begränsningen till 20 evenemang. I det fall begränsningen inte fått avsedd effekt kunde det enligt regeringen bli aktuellt att överväga en sänkning av antalet evenemang som får vara sponsrade. Vidare bedömde regeringen att särskilda redovisningskrav borde införas när det gäller hur programföretagen säkerställer sitt oberoende vid indirekt sponsring (se nedan under rubriken *Vilka krav gäller för redovisning av sponsorintäkter?*).

Granskningsnämnden för radio och TV har vid några tillfällen prövat om ett program kunde anses vara en sändning från sådana evenemang som får sponsras. Nämnden fann i beslut den 15 januari 2002 och den 20 januari 2003 att direktsändningar från Svenska

Idrottsgalan, som innehöll korta filmsekvenser från tävlingar eller matcher, inte utgjorde ett sådant sportevenemang som SVT får låta sponsra (SB 249/02 och SB 236/03). Granskningsnämnden gjorde vidare i ett beslut den 13 december 2004 bedömningen att det var uppenbart att programmet Hockeykväll, som inte innehöll några inslag från pågående sportevenemang, inte var en sådan sportsändning som SVT får låta sponsra (SB 221/05).

Kommersiella aktörer som är etablerade i Sverige får sponsra program med vissa undantag, exempelvis får nyhetsprogram inte sponsras och den som säljer eller tillverkar alkoholdrycker får inte sponsra program (7 kap. radio- och tv-lagen).

Vilka krav gäller för redovisning av sponsorintäkter?

Public service-bolagen ska särskilt redogöra för sina intäkter vid sidan av avgiftsmedel och hur bolagen har säkerställt sitt oberoende vid indirekt sponsring (se anslagsvillkor för SVT punkt 21, SR punkt 18 och UR punkt 19). SVT ska dessutom ange vilka evenemang som sponsrats, hur många sändningar som sponsrats och med vilket belopp sponsorbidrag totalt har mottagits.

Sändningstillstånden innehöll tidigare villkor om att programföretagens insatser minst måste motsvara värdet av erhållna rättigheter eller att ett marknadsmässigt pris måste ha betalats för rättigheterna. Dessa villkor togs bort 2010, efter att Riksrevisionen pekat på tillämpningssvårigheter med regleringen. Det kunde, enligt Riksrevisionen, i många fall vara svårt eller omöjligt att på objektiva grunder fastställa ett marknadsmässigt pris vid inköp av program.

Sponsringsmarknaden i Sverige

I sin undersökning av marknaden för sponsring i Sverige konstaterar Stelacon att programbolagen som regel inte särredovisar storleken på sina sponsorintäkter i förhållande till sina reklam- och annonsintäkter. Exempelvis har TV4 i sin årsredovisning för 2014 redovisat reklamintäkter på cirka 3,4 miljarder kronor. Dessa intäkter består enligt TV4 dels av annonsintäkter (ersättning för reklamspotar), dels av sponsorintäkter (ersättning för reklamskyltar/billboards före och efter programmen i någon av bolagets kanaler). De branschföreningar och aktörer inom annons- och sponsringsmarknaden som Stelacon har intervjuat har inte heller någon möjlighet att bedöma hur stor del av den totala marknaden för sponsring, reklam- och annonsintäkter i tv som utgörs av intäkter för sponsring.

Det är därför enligt Stelacon bara möjligt att bedöma hur stor den totala marknaden för sponsring, det vill säga inte enbart sådan sponsring som förekommer i tv, samt den totala marknaden för reklam och annonser i tv, alltså inte enbart sponsring, är i förhållande till SVT:s intäkter för sponsring.

Enligt *Institutet för Reklam- och Mediestatistik, IRM, Årsrapport 2014 – Svensk reklammarknad* uppgick de totala reklaminvesteringarna, det vill säga medieinvesteringar, övrig marknadskommunikation och produktionskostnader, till cirka 66,9 miljarder kronor netto under 2014. De totala reklaminvesteringarna i olika medier uppgick till cirka 31,9 miljarder kronor. Av detta utgjorde cirka 5,8 miljarder kronor reklaminvesteringar i tv inklusive text-tv.

Reklaminvesteringar i form av sponsring redovisas av IRM under övrig marknadskommunikation. Den totala marknaden för sponsring i Sverige, det vill säga inte enbart sådan sponsring som förekommer i tv, omsatte enligt IRM:s rapport *Sponsring 2014* 6,7 miljarder kronor 2014. Idrottssponsringen utgör större delen av de totala sponsringsinvesteringarna och omsatte cirka 4,9 miljarder kronor. Sponsring utgjorde därmed tio procent av de totala reklaminvesteringarna i Sverige under 2014. Sett över längre tid ökar sponsrings- och eventbranscherna sin andel av reklaminvesteringarna.

Vilken påverkan har SVT:s verksamhet på marknaden för sponsring?

Sponsring får, som tidigare nämnts, förekomma i 20 evenemang per år för SVT. Antalet sändningar från dessa evenemang uppgick under 2014 till 589 stycken. I tabellen nedan visas vilka evenemang och antalet sändningar från dessa som sponsrats.

Evenemang	Antal sändningar
Alpint: Världscupen, vår & höst	92
Längdskidor: Världscupen, vår & höst	60
Skidskytte: Världscupen, hösten	19
Ishockey: Tre Kronor Love	16
Ishockey: CHL	17
Ridsport: VC & VM	47
Handboll: Elitserien våren	23
Hockeykväll	40
SM-veckan, vinter & sommar	17
Motor: STCC	12
Motor: WRC, "Rally-VM" inkl. Svenska Rallyt	26
Svenska Fotboll: Svenska Cupen & Fotbollskväll	66
Fotbolls-VM, Brasilien	76
Vasaloppet	3
Paralympics	37
Golf: US Masters	12
Golf: Nordea Masters	10
Friidrott: Diamond League	7
Simning: Kortbane-VM	7
Melodifestivalen: final	2
Summa	589

Tabell 7.3: SVT:s sponsrade program 2014. Källa: SVT:s public service-redovisning 2014

SVT:s sponsorintäkter har, som visas i tabellen nedan, varierat de senaste åren vilket delvis är beroende av vilka sportevenemang som sänts respektive år. Under 2012 hade exempelvis SVT rättigheterna till sommar-OS.

SVT:s sponsorintäkter för åren 2012–2014					
År	2010	2011	2012	2013	2014

Miljo- ner kr	37,9	24,9	39	24,3	30,3
--------------------------	------	------	----	------	------

Tabell 7.4: SVT:s sponsorintäkter 2012-2014. Källa: SVT:s public service-redovisningar

SVT:s totala sponsorintäkter uppgick 2014 till drygt 30 miljoner kronor, vilket kan jämföras med kostnaden för att sända kategorin sport som enligt SVT:s public service-redovisning 2014 uppgick till 423,1 miljoner kronor.

Reklaminvesteringarna i tv inklusive text-tv uppgick som framgår ovan till cirka 5,8 miljarder kronor 2014. SVT:s sponsorintäkter uppgår till 0,5 procent av dessa investeringar. Vid en jämförelse av SVT:s sponsorintäkter med IRM:s uppgifter om reklaminvesteringar i form av sponsring, det vill säga inte enbart sponsring som sker i tv (6,7 miljarder kronor 2014), uppgår SVT:s sponsorintäkter till 0,4 procent.

I och med att SVT har möjlighet till och använder sig av sponsring påverkas den svenska marknaden för sponsring. Att avgränsa och bedöma storleken på marknaden för sponsring i tv är komplicerat, främst på grund av olika metoder för redovisning av intäkter tillämpas. Att fastställa SVT:s andel av marknaden för sponsring i tv är därför inte möjlig. Jämförelsen mellan SVT:s sponsorintäkter å ena sidan och de totala reklaminvesteringarna i tv inklusive text-tv och de totala reklaminvesteringarna för sponsring å andra sidan tyder dock på att SVT:s sponsorintäkter är påtagligt begränsade. Med hänsyn till detta får även SVT:s påverkan av marknaden för sponsring i tv anses vara begränsad.

Är SVT:s avtal underprissatta?

De påståenden som vissa aktörer har gjort om att avtalen inte alltid ingås till marknadsmässiga priser är svåra att värdera. Det får också anses finnas betydande svårigheter att ta fram ett underlag om detta med hänsyn till de skiftande förutsättningarna som råder för olika evenemang. Stelacon har dock i sin undersökning av den svenska marknaden för sponsring inte kunnat finna några belägg som tyder på att SVT skulle få andra ersättningsnivåer än de marknadsmässiga priserna.

Har begreppet evenemang fått en för vid tolkning?

Vissa aktörer har även påpekat att begreppet evenemang fått en alltför vid omfattning och inte hänför sig till särskilda evenemang.

Eftersom det enligt SVT:s uppdrag finns ett egenvärde i att allmänheten har tillgång till ett programutbud som är fredat från reklam, produktplaceringar och, så långt det är möjligt, direkt och indirekt sponsring är det viktigt att begreppet evenemang inte får en för vid tolkning. Det är granskningsnämnden för radio och tv som granskar om SVT har följt bestämmelserna om vilka program som får sponsras. Begreppet evenemang har också, så som har redovisats tidigare, prövats vid några tillfällen av granskningsnämnden. Med hänsyn till att granskningsnämnden, bland annat efter anmälan, har möjlighet att ta ställning till begreppet evenemang finner Myndigheten för radio och tv ingen anledning att närmare gå in på frågan om tolkningen av begreppet.

Uppdraget att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster

8 Systemet med förhandsprövning

8.1 Uppdraget

Regeringen gav i maj 2014 Myndigheten för radio och tv i uppdrag att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster hos SR, SVT och UR. Myndigheten ska bland annat undersöka om det finns behov av att skärpa kravet på anmälan av nya tjänster, med tanke på att ingen ny tjänst ännu har anmälts. Uppdraget ska utföras med beaktande av bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen till skydd för yttrandefriheten. Om det bedöms motiverat ska myndigheten lämna förslag till förändringar.

Av skälen för regeringens beslut att ge myndigheten uppdraget framgår bland annat följande. Uppdraget till radio och tv i allmänhetens tjänst ställer höga krav på att nya tjänster som riskerar att snedvrیدا konkurrensen har ett tillräckligt stort värde för allmänheten, bland annat för att motivera konkurrensnedvidningen och de kostnader som tjänsten genererar. Förhandsprövningen av nya tjänster fyller här en viktig funktion. Någon ny programtjänst har inte anmälts sedan kravet på anmälan infördes. Flera berörda aktörer har också uttalat kritik mot förhandsprövningen av nya tjänster. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att se över hur systemet med förhandsprövning fungerar. Det gäller särskilt med avseende på anmälningskravet.

8.2 Inledning

I avsnitt 8.3 beskriver vi först bakgrunden till varför det finns krav på förhandsprövning och det nuvarande förhandsprövningssystemets utformning. Därefter tittar vi i avsnitten 8.4 och 8.5 närmare på frågorna om förhandsprövningen är förenlig med grundlagen och om det är ett effektivt system. I de avslutade avsnitten 8.6–8.8, diskuterar vi olika förändringar för att göra systemet mer effektivt och presenterar en europeisk utblick.

8.3 Bakgrunden till systemet

Bakgrunden till anmälningskravet och förhandsprövningen av nya tjänster är Europeiska kommissionens (kommissionen) meddelande från 2009 benämnt *Meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänster* (2009/C 257/01), vilket ersatte ett tidigare meddelande från 2001 (2001/C 320/04). Av meddelandet framgår bland annat att väsentliga nya audiovisuella tjänster ska bli föremål för en förhandsprövning och att denna bedömning ska grundas på ett offentligt samråd. Det är medlemsstaternas sak att, med beaktande av radio- och tv-programmarknadens särdrag och utveckling och med hänsyn tagen till de tjänster som redan erbjuds av public

service-företaget, avgöra vad som ska anses uppfylla villkoren för en väsentlig ny tjänst. Meddelandet klargör de principer som kommissionen följer vid tillämpningen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) på offentlig finansiering av audiovisuella tjänster inom radio- och tv-sektorn (punkt 8 i meddelandet).

8.3.1 *Amsterdamprotokollet*

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft år 1997, infördes en särskild artikel som framhåller betydelsen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Till fördraget fogades ett protokoll vilket särskilt berör tjänster av allmänt intresse inom ramen för systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst. I protokollet till fördraget konstateras att systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna. Det slås också fast att medlemsstaterna själva får finansiera och formulera uppdraget att verka i allmänhetens tjänst i den utsträckning det inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset.

8.3.2 *Förhandsprövning har tillkommit för att uppfylla EU:s statsstödsregler*

Allmänt om statsstöd och public service

Utgångspunkten för EU:s regler om statsstöd är att sådana statsstöd som snedvrider konkurrensen inom unionen är förbjudna. Kommissionen slår i sitt meddelande fast att stöd till radio och tv i allmänhetens tjänst rent allmänt kan anses påverka handeln mellan medlemsstater. Kommissionen hänvisar till EU-domstolen som i sin praxis har slagit fast att om ett statligt finansiellt stöd eller stöd som ges med hjälp av statliga medel förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen ska denna handel anses påverkas av detta stöd.

EU-domstolen slog redan år 2003 i sin dom i målet *Altmark* fast att ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör statligt stöd om den enbart kompenserar nettokostnaderna för att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla sådana allmännyttiga tjänster (mål C-280/00). Domstolen införde emellertid också stränga villkor för att begränsa den ersättning som beviljades för de kostnader som en effektiv tjänsteleverantör kunde ådra sig i samband med fullgörandet av dessa skyldigheter. En ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse utgör inte statligt stöd så länge följande fyra villkor uppfylls samtidigt.

1. Det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts public service-skyldigheter och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
2. De parametrar som används vid beräkning av ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka alla eller den del av de kostnader som har uppkommit i samband med public service-skyldigheterna, med hänsyn till de intäkter som därvid erhållits och till en rimlig vinst.
4. När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla public service-tjänsterna i ett konkret fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta

kostnaden för det allmänna, ska den nödvändiga ersättningens storlek fastställas på grundval av undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som har lämplig utrustning för att tillhandahålla public service-tjänster skulle ha åsamkats vid fullgörande av public service-tjänsten.

Om finansieringen inte uppfyller de ovan nämnda villkoren anses den selektivt gynna vissa tjänster och därmed snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen.

Närmare om kommissionens meddelande

Ett meddelande från kommissionen av nu aktuellt slag utgör en kommunikering med medlemsstaterna om kommissionens syn på en viss rättsfråga eller hur ett regelverk ska uppfattas och tillämpas. Ett meddelande är inte rättsligt bindande och kan därför betraktas som kommissionens viljeyttring, till skillnad från de bindande rättsakterna förordningar, direktiv och beslut.

Av det nu aktuella meddelandet från kommissionen 2009 framgår bland annat att väsentliga nya audiovisuella tjänster ska bli föremål för en förhandsprövning. Systemet med förhandsprövningen av nya tjänster har tillkommit bland annat för att uppfylla EU:s krav på tillämpningen av reglerna om statsstöd på området radio och tv i allmänhetens tjänst.

Det faller inom medlemsstaternas behörighetsområde att definiera vad som ska ingå i public service-uppdraget. Enligt kommissionens meddelande ska programföretag i allmänhetens tjänst få använda de möjligheter som den tekniska utvecklingen erbjuder för att uppfylla sitt uppdrag, om det inte får oproportionerliga effekter på marknaden som inte är nödvändiga för att fullgöra uppdraget (punkt 81). Statligt stöd ska alltså få användas för att distribuera audiovisuella tjänster över nya distributionsplattformar under förutsättning att dessa uppfyller protokollet till Amsterdamfördraget om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna. För att kunna säkerställa detta ska medlemsstaterna undersöka om väsentligt nya audiovisuella tjänster och väsentliga ändringar av befintliga tjänster möter protokollets villkor och bedöma hur de påverkar marknaden och konkurrensen. Det ska ske genom en förhandsprövning. Medlemsstaten får själv bedöma vad som är en väsentlig ny tjänst och hur förhandsbedömningen ska gå till. Väsentliga ändringar av en befintlig tjänst ska bedömas på samma sätt som en väsentlig ny tjänst.

En programtjänst som sänds på en ny plattform behöver inte betraktas som en ny tjänst. Enligt kommissionens meddelande ska de riktlinjer som anges i meddelandet inte heller hindra public service-företag från att prova innovativa nya tjänster (till exempel i form av pilotprojekt) i begränsad omfattning (till exempel under en viss tid och för en del av publiken) och i syfte att samla information om den planerade tjänstens genomförbarhet och mervärde, förutsatt att en sådan testfas inte kan jämföras med införandet av en fullt utvecklad väsentlig ny audiovisuell tjänst (punkt 90).

Även om medlemsstaten får bestämma hur förhandsbedömningen ska gå till anger kommissionen att bedömningen ska grunda sig på ett öppet remissförfarande (punkt 87). Kommissionen ska inte pröva enskilda ärenden men har befogenhet att kontrollera att medlemsstaterna respekterar fördragets bestämmelser, och när så krävs också agera på grundval av klagomål eller på eget initiativ (punkt 91).

8.3.3 Systemets utformning i Sverige

Nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som SR, SVT och UR vill lansera under tillståndsperioden ska anmälas till regeringen för godkännande. Regeringen beslutade den 16 december 2010 att ge Myndigheten för radio och tv i uppdrag att genomföra prövningarna. Prövningarna ska innefatta såväl tjänstens allmänna värde, det vill säga hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att det aktuella bolaget uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst, som dess marknadspåverkan.

Regeringen har i propositionen *Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013* (prop. 2008/09:195 s. 39) angett att uppdraget i allmänhetens tjänst ställer höga krav på att nya tjänster som lanseras har ett tillräckligt stort värde för allmänheten för att motsvara till exempel de kostnader som tjänsten genererar och att den första prövningen av om nya tjänster ska lanseras alltid ska ske inom bolagen. EG:s konkurrensregler ställer dock enligt regeringen krav på att uppdraget i allmänhetens tjänst är tydligt utformat om verksamheten ska bekostas av allmänna medel, till exempel genom tv-avgifter, och att nya tjänster prövas.

I samband med införandet av förhandsprövningssystemet diskuterades vilken myndighet som var mest lämpad att få i uppdrag att genomföra själva prövningen. Fram till år 2004 fanns det en möjlighet för Konkurrensverket att ge företag så kallat icke-ingripande besked eller undantag när det gällde avtals förenlighet med konkurrenslagen. Konkurrensverket uppdrag är numera att tillämpa konkurrensreglerna i efterhand, förutom den del som behandlar företagskoncentrationerna. Det ansågs därför olämpligt att ge Konkurrensverket i uppgift att bedöma framtida marknadspåverkan. (*Förhandsprövning av nya tjänster: Förslag på svensk modell*. Rapport till Kulturdepartementet 20 januari 2010). Mot denna bakgrund blev det Myndigheten för radio och tv som fick i uppdrag att genomföra förhandsprövningar av sådana nya programtjänster som anmäls enligt ovan (Ku2009/1674/MFI).

Nya permanenta programtjänster och andra tjänster av större betydelse ska anmälas

Såväl nya permanenta tjänster som andra nya tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som ett public service-bolag vill lansera, ska anmälas till regeringen för godkännande. Anmälan ska även skickas till Myndigheten för radio och tv för prövning. Detta följer av bolagens respektive anslagsvillkor, för SR:s del i punkt 9 och för UR:s och SVT:s del i punkt 11 i anslagsvillkoren för år 2015. Vad en anmälan ska innehålla och vilka undantag från anmälningsplikten som föreligger, regleras också i dessa punkter.

Vad utgör en ny permanent tjänst?

En programtjänst definieras i radio- och tv-lagen som ett samlat utbud av ljudradio- eller tv-program eller sökbar text-tv som sänds under en gemensam beteckning (3 kap. 1 § punkt 12 radio- och tv-lagen).

Enligt regeringen kan följande resonemang ur betänkandet *Kontinuitet och förändring* (SOU 2008:64) tjäna som vägledning för bedömningen av vad som kan anses utgöra en ny permanent programtjänst (prop. 2008/09:195 s. 39). Det är fråga om en ny programtjänst när det är en kanal som har ett eget namn. En kanal som består av material från andra kanaler är en ny kanal om den sänds, omnämns och därmed kan uppfattas som

en egen kanal. Att däremot starta en kanal med samma innehåll som i en redan existerande kanal, men med exempelvis möjlighet att separera ljudet eller där bilden har större detaljrikedom, bör inte betraktas som en ny programkanal eller liknande tjänst. Regeringens medgivande bör inte heller krävas för att tillgängliggöra kärnverksamheten på nya plattformar.

Vad är andra tjänster av större betydelse?

Regeringen har uttalat att det är svårt att på förhand veta vilka tjänster som kan bli aktuella att anmäla som andra tjänster av större betydelse och anser därför att det i första hand är programbolagens sak att avgöra detta. En sådan bedömning bör göras för alla tjänster som finansieras med avgifter, det vill säga oavsett om tjänsten är att betrakta som en del av kärnverksamheten eller av den kompletterande verksamheten (prop. 2008/09:195 s. 39).

Public service-bolaget avgör vad som ska anmälas

För både en anmälan av en ny permanent tjänst som anmälan av andra tjänster av större betydelse gäller att det är public service-bolagen själva som, med utgångspunkt i bestämmelserna i anslagsvillkoren, definierar vad som ska anmälas till regeringen för godkännande.

Undantag från anmälningskyldigheten

Anmälan till förhandsprövning behöver enligt anslagsvillkoren inte göras:

- om verksamheten pågår i högst tolv månader,
- om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik, eller
- om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskaper om en ny teknik eller en innovativ tjänst.

Innehållet i anmälan

En anmälan ska vara utförlig och tydlig och enligt anslagsvillkoren innehålla:

- en utförlig beskrivning och motivering av tjänsten som utgår från tjänstens värde för publiken och relevans för uppdraget i allmänhetens tjänst,
- en redogörelse för vad tjänsten tillför i relation till existerande eget respektive andras utbud,
- en beskrivning av hur tjänsten påverkar övrig verksamhet, bland annat med avseende på ekonomiska konsekvenser,
- en redogörelse för målgrupp och förväntad användning bland befolkningen,
- uppgifter om planerad lansering och expansion,
- en bedömning av tjänstens marknadspåverkan, till exempel med avseende på vilka aktörer som påverkas och hur, samt
- en kortfattad sammanfattning av ovanstående.

Anmälan ska utgöra underlag för en öppen konsultation

Anmälan ska så långt som möjligt utformas för att kunna utgöra underlag för en öppen konsultation. Konsultationen ska pågå i minst tre veckor och vem som helst ska kunna lämna synpunkter på den nya tjänsten.

Prövningen omfattar det allmänna värdet och marknadspåverkan

Förhandsprövningen ska innefatta tjänstens allmänna värde och dess marknadspåverkan.

Tjänstens allmänna värde

Bedömningen av tjänstens allmänna värde ska ske med anmälan som huvudsaklig grund. Vid bedömningen ska myndigheten utgå från vad som är programbolagets uppdrag. Tjänstens allmänna värde ska ses ur värdet för publiken och relevansen för uppdraget i allmänhetens tjänst, det vill säga hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att det aktuella bolaget uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst.

Tjänstens marknadspåverkan

Bedömningen av tjänstens marknadspåverkan ska ske med anmälan och remissynpunkterna som huvudsaklig grund. Bedömningen ska också göras efter samråd med Post- och telestyrelsen.

I kommissionens meddelande från 2009 anges bland annat följande. För att garantera att den offentliga finansieringen av väsentliga nya audiovisuella tjänster inte snedvrider handel och konkurrens i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, ska medlemsstaterna på grundval av resultatet av det öppna remissförfarandet bedöma hur den nya tjänsten påverkar marknaden totalt sett genom att jämföra situationen med och utan den planerade nya tjänsten (punkt 88).

Vidare anges i meddelandet att viktiga aspekter vid en bedömning av påverkan på marknaden till exempel är:

- förekomsten av liknande eller utbytbara utbud,
- redaktionell konkurrens,
- marknadsstruktur,
- public service-företagets marknadsställning, och
- konkurrensnivå och potentiell inverkan på privata initiativ.

Tjänstens marknadspåverkan bör enligt meddelandet vägas mot dess samhällsvärde. Vid övervägande negativa effekter på marknaden förefaller enligt meddelandet statlig finansiering av audiovisuella tjänster proportionerlig endast om den tillför ett mervärde genom att tillgodose samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov, även mot bakgrund av det totala public service-utbud som redan finns.

Myndighetens yttrande överlämnas till regeringen

Ett yttrande som innehåller myndighetens bedömning av tjänstens allmänna värde och dess marknadspåverkan ska överlämnas till regeringen, tillsammans med de inkomna remissvaren, senast tre månader efter att programbolagets anmälan kommit in till myndigheten. Regeringen fattar därefter beslut om den nya tjänsten ska godkännas.

8.3.4 Frågor från kommissionen om den svenska tillämpningen

Kommissionen ställde i maj 2014 frågor till Sverige om hur svenska myndigheter säkerställer en effektiv övervakning av public service-uppdraget. Kommissionen uppgav att

den fått indikationer på att Sverige eventuellt inte uppfyller sina skyldigheter enligt meddelandet om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst. Kommissionen anförde vidare att uppgifter som kommissionen förfogar över, tyder på att det finns skäl för Sverige att redovisa hur public service-uppdraget såsom definierat uppfyller kraven i meddelandet och hur uppdraget tolkas med avseende på så kallade väsentliga nya tjänster. Regeringen har i sitt svar i juni 2014 bland annat hänvisat till Myndigheten för radio och tv:s uppdrag att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster.

8.4 Public service-bolagens synpunkter på systemet med förhandsprövning

SR anser att förhandsprövningen bör avskaffas och hänvisar till den kritik mot systemet med förhandsprövning som förts fram i SR:s remissvar över betänkandet *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59). I remissvaret anger SR bland annat att SR är av den uppfattningen att villkoret om förhandsprövning inte borde kunna ställas eftersom det tar sikte på programinnehållet och att krav på en myndighets granskning och tillstånd därmed kommer i konflikt med de principer i yttrandefrihetsgrundlagen som bär upp den redaktionella friheten.

SR efterfrågar en analys av de konstitutionella invändningarna mot förhandsprövningen, bland annat avseende tre områden, nämligen 1) hur en förhandsprövning är förenlig med kravet på att radiosändningar på annat sätt än genom tråd endast får regleras genom lag, 2) hur en förhandsprövning är förenlig med de begränsade möjligheterna som finns för att reglera rätten att sända radioprogram genom tråd, samt 3) hur förhandsprövningen konkret ska gå till utan att komma i konflikt med förbudet mot censur och hindrande åtgärder.

Även *SVT* och *UR* anför att systemet med förhandsprövning bör avskaffas, bland annat eftersom systemet enligt bolagens uppfattning strider mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud och dess bestämmelse om etableringsfrihet.

SR anser att förhandsprövningen, utöver de starka konstitutionella invändningarna som SR har, är negativ för utvecklingen av mediemarknaden. Det förhållandet att idéer till nya tjänster ska presenteras för konkurrenter innan de lanseras kan ha en hämmande effekt på utvecklingsarbetet. Vidare innebär den fördröjning en förhandsprövning medför en risk för att en konkurrent använder idén. Det finns även, enligt public service-bolagen, en risk för att nya idéer stannar upp och aldrig utvecklas till konkreta förslag på nya tjänster. Vad gäller utformningen av kravet på förhandsprövning framför SR att det finns en uppenbar risk att endast de aktörer som är kritiska till en ny tjänst lämnar sina synpunkter vid en remissrunda och att de positiva värden som den nya tjänsten skulle ha för andra delar av samhället inte tas i beaktande vid prövningen.

SVT anser att EU:s statsstödsregler sannolikt inte innebär att det krävs någon annan prövning än den som sker inom ramen för tillståndsprocessen och medelstillelsen i anslagsvillkoren samt den årliga granskningen av granskningsnämnden av om uppdraget uppfyllts. För det fall förhandsprövningen kvarstår bör den enligt *SVT* och *UR*

förtydligas på ett sådant sätt att förhandsprövningen blir den metod som används om programföretagen under en längre tillståndsperiod ser det som nödvändigt att, i syfte att lansera en ny tjänst, begära ett förändrat uppdrag eller utökade resurser i form av ökad medels- eller spektrumtilldelning. SVT anför även att den specifika marknadsprövningen bör ersättas med ett öppet remissförfarande där alla intressen har möjlighet att komma till tals och utgöra grund för bedömningen.

8.5 Andra aktörers synpunkter på systemet med förhandsprövning

Flera aktörer invänder mot det förhållandet att public service-bolagen själva har ansvar för att anmäla nya tjänster till förhandsprövning. Vad gäller försöksverksamhet så har vissa aktörer fört fram att undantagen från anmälningsplikten för försöksverksamhet bör tas bort.

8.5.1 Allmänt om förhandsprövningen

Flera aktörer invänder mot förhållandet att public service-bolagen själva har ansvar för att anmäla nya tjänster till förhandsprövning. *Bonnier*, *Fox International Channels Nordic (FIC)*, *Magine TV*, *MTG*, *Schibsted*, *Svenska Läromedel*, *Tevefolket*, *Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU)* och *TV4-Gruppen* anser att det bör vara möjligt för tredje part att anmäla en tjänst som ser ut att vara ny. *FIC* och *TV4-Gruppen* anser även att ansvarig myndighet på eget initiativ ska kunna säkerställa att public service-bolagen anmäler en ny tjänst. *Magine TV* och *TV4-Gruppen* anser att ett sanktionssystem bör övervägas för att reglerna ska kunna få en reell effekt. Enligt *TV4-Gruppens* mening är det Konkurrensverket som borde hantera frågan om förhandsprövning.

Bonnier anser att frånvaron av tydliga ramar och riktlinjer för form och innehåll i public service-bolagens sändningstillstånd gör att systemet med förhandsprövning är den enda egentliga mekanismen som i dag finns för att pröva rimligheten i public service-bolagens satsningar. *Bonnier* anser därför att det är angeläget att förbättra förhandsprövningens funktion.

Com Hem för fram att både statsstödsreglerna och bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen om bland annat redaktionellt oberoende måste beaktas vid en förändring av systemet.

SBS Discovery Radio anser att en övergripande omreglering av public service-bolagens verksamhet bör ske i syfte att tydligt reglera vad som ingår och vad som inte ingår i public service-uppdraget, men har i dag inte några specifika synpunkter kring regelverket för förhandsprövning utöver att det vore önskvärt att fler frågor blev föremål för förhandsprövning.

VIMN Nordic anser att public service-bolagens digitala tjänster bör behandlas på liknande sätt som om nya linjära tv-kanaler skulle lanseras av SVT.

Produktionsbolaget Munck AB (*Munck*) anser att systemet är problematiskt. *Munck* anser att public service-bolagen måste tillåtas att utvecklas i samma takt som resten av

mediemarknaden om de ska bibehålla sin relevans och ge licensbetalarna valuta för radio- och tv-avgiften.

Voddler och *Riksförbundet Öppna kanaler i Sverige* anser att systemet med förhandsprövning bör slopas. *Voddler* anser att systemet inte gynnar branschens utveckling eller tittarnas upplevelse. *Voddler* anser dock att alla tjänster, innovation eller lösningar som public service-bolagen utvecklar bör göras tillgängliga för marknads alla aktörer och gör bedömningen att public service-bolagen därigenom kan fortsätta att driva utvecklingen framåt för hela branschens bästa, vilket även gynnar konsumenterna. *Riksförbundet Öppna kanaler i Sverige* anser att public service-bolagen är centrala i utvecklingen av tjänster som ger medborgarna möjlighet att delta i samhällsdebatten och att systemet med förhandsprövning därför bör avvecklas.

Både *TU* och *Schibsted* har anfört till myndigheten att en ny public service-tjänst bör prövas ur ett konkurrens- och marknadsperspektiv innan den tas i anspråk.

8.5.2 Särskilt om försöksverksamhet

Magine TV anser att försöksverksamhet som tillgängliggörs till hela marknaden bör betraktas som en tjänst och därmed inte undantas förhandsprövning. *MTG* anser att försöksperioden bör förkortas från nuvarande tolv månader till tre eller högst sex månader. *Tevefolket* anser att public service-bolagen, genom att beskriva nya tjänster som försöksverksamhet, har kringgått motivet bakom regelverket. *Tevefolket* anser därför att undantagsreglerna för så kallad försöksverksamhet bör tas bort och ersättas av en anmälningsplikt. Även *Bonnier* och *TV4-Gruppen* anser att undantagen för försöksverksamhet bör tas bort, eftersom en förutsättning för att förhandsprövningen ska få avsedd effekt är att prövningen äger rum innan en tjänst startar. Även undantaget för en geografiskt eller publikt begränsad tjänst, eller om tjänsten är avsedd att inhämta erfarenhet och kunskap om en ny innovativ teknik eller tjänst bör enligt *TV4-Gruppen* avskaffas. *TV4-Gruppen* anser att i och med att dessa undantag finns, finns i praktiken aldrig några tjänster att anmäla. Alla uppstartssträckor för nya tjänster kan i sin begynnelse enligt *TV4-Gruppen* anses ha till syfte att vinna ny kunskap och prövas begränsat i tid och rum och när tjänsten sedan fungerar som den ska är den redan etablerad på marknaden. Därigenom har enligt *TV4-Gruppen* den negativa effekt som systemet med förhandsprövning är avsedd att förhindra då redan uppstått. *TV4-Gruppen* framför vidare att en process som innebär att public service-bolagen genom olika undantag kan utveckla nya tjänster utan att anmäla dem, och där Myndigheten för radio och tv i efterhand kan avslå dem, skapar ökade risker för slöseri med licensmedel.

The Walt Disney Company, *Turner Broadcasting Systems*, *FIC*, *Viacom International Media Networks* och *HBO Nordic AB* anser att försöksperioden bör kortas till tre månader. *MTG Radio* anser att försöksperioden bör kortas till tre eller maximalt sex månader, dels eftersom det enligt *MTG Radio* inte behövs ett år för att testa en tjänst, dels för att är en tjänst i praktiken är lanserad efter ett år ur publikens synvinkel.

8.6 Är nuvarande system med förhandsprövning förenligt med grundlagen?

Konstitutionsutskottet (KU) anser inte att förhandsprövningen kan anses strida mot censurförbudet i yttrandefrihetsgrundlagen.

8.6.1 KU om yttrandefrihetsgrundlagen och förhandsprövning

Det ligger inte inom ramen för myndighetens uppdrag att ta ställning till förhandsprövningens förhållande till yttrandefrihetsgrundlagen, även om myndigheten ska beakta bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen till skydd för yttrandefriheten vid utförande av uppdraget. KU har dock i ett granskningsärende som avgjordes under våren 2011 anfört följande om förhandsprövningen och dess förhållande till yttrandefrihetsgrundlagen.

Förhandsprövningen av nya permanenta programtjänster kan inte anses strida mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud. Prövningen handlar inte om, som man av ordvalet lätt kan vilseledas att tro, att själva innehållet i radio- eller tv-program förhandsgranskas. Förhandsprövningen handlar i stället om att avgöra om en ny programtjänst, t.ex. en ny kanal, som något av public service-företagen vill starta ska bekostas med offentliga medel, dvs. radio- och tv-avgifter (bet. 2010/11:KU20).

8.7 Är systemet med förhandsprövning effektivt?

Myndigheten tar inte ställning till om vissa tjänster borde ha varit föremål för en anmälan för godkännande av regeringen. Myndigheten kan dock konstatera att det finns skilda uppfattningar om tolkningen av vad som kan anses utgöra en tjänst av större betydelse och vad som därmed borde ha anmälts. Med hänsyn till detta och att kommissionen uttryckt att den fått indikationer på att Sverige i dagsläget eventuellt inte uppfyller sina skyldigheter på området, kan det enligt myndighetens mening övervägas hur systemet med förhandsprövning kan göras mer effektivt.

8.7.1 Skälen för vår bedömning

Bolagen ska årligen redovisa även tjänster som inte har anmälts

Enligt bolagens anslagsvillkor ska bolagen årligen följa upp och redovisa hur uppdraget i allmänhetens tjänst har fullgjorts. En särskild redovisningspunkt är att bolagen ska redogöra för vilka nya programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som lanserats under året. Detta gäller oavsett om tjänsterna anmälts eller inte. Enligt villkoren ska det också anges hur lång försökstid som planerats för de tjänster som lanserats på försök (punkt 18, 21 respektive 19 i anslagsvillkoren för år 2015).

I SVT:s public service-redovisning för år 2014 redogör SVT för lanseringen våren 2014 av tjänsten SVT Flow. I redovisningen uppger SVT bland annat att försöksverksamheten ger bolaget en möjlighet att samla in kunskaper som är nödvändiga för att bedöma om en anmälan ska göras. Viktiga frågor är enligt redovisningen exempelvis hur stor betydelse tjänsten långsiktigt kommer att ha för publiken och betydelsen för uppdraget i samhällets tjänst. Det framgår vidare av redovisningen att SVT avser att använda dessa

erfarenheter för att under våren 2015 fatta ett nytt beslut i fråga om en ansökan ska inges för tjänsten eller inte.

SVT beslutade i april 2015, efter det att public service-redovisningen hade lämnats, att lägga ned SVT Flow. SVT har uppgett att utvärderingen av tjänsten bland annat visade att många tittare hade haft svårt att förstå skillnaden mellan SVT Play och SVT Flow och att hitta den nya tjänsten.

Systemet i sig kan ha effekt

Public service-bolagen har till myndigheten anfört att de inte har utvecklat några tjänster som kräver förhandsprövning sedan systemet med förhandsprövning infördes. Enbart den omständigheten att ingen tjänst ännu har anmälts till förhandsprövning kan dock inte, enligt vår mening, läggas till grund för en bedömning av systemets effektivitet. Flera faktorer behöver vägas in för att kunna göra en sådan bedömning, till exempel om bolagen har startat anmälningspliktiga verksamheter under perioden. Förekomsten av ett förhandsprövningssystem kan också i sig ha haft effekter på bolagens verksamheter utan att detta har kommit till uttryck i anmälningar av nya tjänster.

Borde fler tjänster ha redovisats och anmälts?

Vi tar inte här ställning till om det finns andra tjänster, vid sidan av SVT Flow, som borde ha varit föremål för en redogörelse i bolagens årliga redovisningar av hur uppdraget i allmänhetens tjänst har fullgjorts, eller som borde ha lett till en förhandsprövning.

I november 2014 ställde vi dock frågor till ett antal aktörer om de anser att det finns tjänster som borde ha anmälts till förhandsprövning och i så fall vilka. Flera kommersiella aktörer svarade att det finns tjänster som borde ha anmälts och har lyft fram public service-bolagens nyhetsrapportering på internet som exempel. Andra aktörer ansåg att flera av public service-bolagens webbaserade tjänster borde ha lett till en förhandsprövning. Även UR:s satsning på digital distribution av undervisningsmaterial har framförts som exempel på en tjänst som borde ha anmälts för godkännande av regeringen.

Myndigheten kan konstatera att det finns skilda uppfattningar inom mediemarknaden om tolkningen av vad som kan anses utgöra en ny tjänst av större betydelse.

Det kan övervägas om systemet med förhandsprövning kan göras mer effektivt

Med hänsyn till de olika uppfattningar som finns om vad som kan anses utgöra en ny tjänst av större betydelse, och att kommissionen i skrivelsen i maj 2014 uttalat att den fått indikationer på att Sverige i dagsläget eventuellt inte uppfyller sina skyldigheter enligt meddelandet (se avsnitt 8.3.4 ovan), kan det enligt myndighetens mening övervägas hur systemet med förhandsprövning kan göras mer effektivt.

I stället för sådana överväganden och eventuella förändringar av systemet kan man välja att avvakta kommissionens fortsatta hantering av skrivelsen. Det svenska systemet kan då i förlängningen komma att prövas av EU-domstolen.

8.8 Hur kan systemet göras mer effektivt?

Intressenter, främst de som anser sig vara närmare berörda, ska ges en formaliserad möjlighet att begära en prövning av om en tjänst borde vara föremål för förhandsprövning. Granskningsnämnden för radio och tv ges därför ett förtydligt uppdrag att, med utgångspunkt i en begäran från en intressent och utifrån public service-bolagens egna årliga redovisningar av hur uppdragen uppfyllts, pröva om en tjänst är anmälningsspliktig. Public service-bolagen ska dock, med beaktande av bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen till skydd för yttrandefriheten, självständigt avgöra om en anmälan ska göras även för det fall granskningsnämnden funnit att en viss tjänst är anmälningsspliktig.

8.8.1 Skälen för vårt förslag

Intressenter bör ges möjlighet att begära en prövning

Mot bakgrund av att det enligt vår mening kan övervägas hur systemet med förhandsprövning kan göras mer effektivt, och att det bör råda en stor öppenhet kring den verksamhet som ryms inom uppdraget i allmänhetens tjänst, anser vi att intressenter, främst de som anser sig vara närmare berörda, bör ges en formaliserad möjlighet att begära en prövning av om en tjänst som bedrivs av ett public service-bolag kräver anmälan för godkännande.

Granskningsnämnden för radio och tv gör prövningen

Vi anser att det särskilda beslutsorganet granskningsnämnden för radio och tv bör ges i uppdrag att ta emot och hantera en begäran om prövning från en intressent. I granskningsnämnden för radio och tv:s uppgifter ingår redan i dag att årligen i efterhand bedöma, utifrån redovisningar från SR, SVT och UR, om bolagen har uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, anslagsvillkoren och andra beslut av regeringen som meddelats med stöd av radio- och tv-lagen. I bedömningen ingår bland annat att bedöma om bolagen har redogjort för vilka nya programtjänster eller andra tjänster av betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som har lanserats under året, oavsett om de anmälts för godkännande eller inte. Utöver den årliga public service-bedömningen, övervakar granskningsnämnden innehållet i sändningar och tillhandahållanden i beställ-tv och utför granskning med utgångspunkt i anmälningar och på eget eller myndighetens initiativ.

En bedömning av om en verksamhet utgör en sådan ny väsentlig tjänst som omfattas av anmälningssplikten ligger närmare den årliga bedömningen av public service-uppdraget, än den löpande innehållsgranskningen av enskilda program eller inslag. Det är därför mest lämpligt att granskningsnämnden inom ramen för sin årliga uppföljning av bolagens uppfyllelse av uppdraget i allmänhetens tjänst, hanterar en begäran från en intressent om prövning av en ny tjänst.

Prövningen ska endast avse typen av tjänst

Den prövning som en intressent ska kunna initiera ska enligt vår mening endast avse frågan om en viss verksamhet utgör en sådan ny permanent programtjänst eller annan tjänst av större betydelse som kräver anmälan för godkännande av regeringen. Prövningen ska således inte avse frågan om tjänstens allmänna värde eller dess eventuella

marknadspåverkan. En sådan bedömning av tjänstens allmänna värde och marknadspåverkan omfattas av förhandsprövningen som enligt beslut av regeringen görs av Myndigheten för radio och tv (se avsnitt 8.3.3).

Vem kan begära en prövning av en tjänst?

Det är enligt vår mening rimligt att den som i sin verksamhet är berörd av lanseringen av en ny tjänst från något av public service-bolagen är en sådan intressent som främst ska ges möjlighet att begära en prövning av om en verksamhet utgör en sådan ny tjänst är som kräver en anmälan för godkännande. Exempelvis torde konkurrenter och andra aktörer som bedriver verksamhet på den för den nya tjänsten aktuella marknaden kunna vara sådana intressenter som närmare berörs av lanseringen. En begäran om prövning från andra intressenter bör dock också kunna leda till en prövning.

Vad ska en begäran om prövning innehålla?

En begäran om prövning bör innehålla tillräckliga uppgifter för att en bedömning ska kunna göras. Den bör därför innehålla information om vilken verksamhet begäran om prövning avser, när verksamheten startade och på vilka grunder den bör betraktas som en ny tjänst.

Utifrån en begäran om prövning från en intressent ska granskningsnämnden bedöma vad det aktuella public service-bolaget redovisat om verksamheten i sin årliga redovisning. Särskilt om nämnden anser att bolagets redovisning inte ger tillräcklig information om den aktuella verksamhetens beskaffenhet, eventuell lansering, försöksperiod med mera, ska public service-bolaget ges möjlighet att yttra sig över begäran. Tillfälle till yttrande från public service-bolaget bör också ges om det enligt nämndens bedömning står klart utifrån redovisningen att bolaget lanserat en ny permanent tjänst utan att ha anmält den för godkännande.

När ska en begäran om prövning ske?

Granskningsnämndens årliga bedömningar ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) i inledningen av juni månad. För att nämnden ska kunna göra sin bedömning behöver en begäran om prövning från en intressent lämnas in till myndigheten senast den 15 mars. En begäran om prövning kan då avse en verksamhet som startat, eller vars försöksperiod löpt ut, under föregående kalenderår eller innevarande år fram till anmälningdagen. En begäran om prövning som kommer in efter den 15 mars bör inte kunna tas upp till prövning förrän i samband med den årliga bedömningen av public service-uppdraget nästkommande år. Den som är avsändare till en sådan för sent inkommen begäran om prövning bör informeras om detta och uppmanas att göra en förnyad begäran om prövning året därpå om förhållandena alltjämt gäller.

Det föreslagna förfarandet med ett slags årligt anmälningssfönster kan uppfattas som trubbigt. Beroende på när den påtalade verksamheten inleddes och när begäran framställdes, kan processen fram till granskningsnämndens bedömning ta lång tid. Vi menar dock att förslaget ligger i linje med det årliga avrapporteringssystem som public service-bolagen redan lyder under och har rutiner för. Detta, i kombination med att förslaget innebär en möjlighet för en intressent att få en prövning till stånd som inte alls erbjuds i dag, gör enligt vår uppfattning att fördelarna med det föreslagna upplägget väger tyngre än nackdelen med den tidsutdräkt som förfarandet i vissa fall kan leda till.

Public service-bolagen bör även fortsättningsvis avgöra vad som ska anmälas

Det är enligt det nuvarande systemets utformning public service-bolagens sak att avgöra vilka tjänster som ska anmälas till en förhandsprövning. Av public service-bolagens sändningstillstånd framgår att bolagens verksamhet ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället (sändningstillstånden för perioden 1 januari 2014–31 december 2019). Av detta följer enligt vår mening att public service-bolagen har tolkningsföreträde när det gäller frågan om vilka tjänster som ska anses utgöra nya permanenta programtjänster och andra tjänster av större betydelse. Av myndighetens genomgång i avsnitt 8.8 *Europeisk utblick*, framkommer vidare att det är ytterst ovanligt att någon annan än public service-bolagen har rätt att begära att en tjänst ska förhandsprövas. Vi anser mot den bakgrunden att det även fortsättningsvis ska vara public service-bolagen som, med utgångspunkt i bestämmelserna i anslagsvillkoren och med beaktande av bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen till skydd för yttrandefriheten, avgör om en ny tjänst ska anmälas till regeringen för godkännande och därmed förhandsprövas. Om bolaget väljer att avstå från en sådan anmälan, trots att granskningsnämnden vid prövningen funnit att det bedriver en anmälningspliktig tjänst, anser vi att bolaget bör åläggas att skriftligen till nämnden motivera sitt handlande.

Att public service-bolagen även efter en bedömning av granskningsnämnden äger frågan om en anmälan ska göras, skulle kunna klandras för att vara en alltför tandlös ordning. Vi menar dock att redan det förhållandet att en intressent ges möjlighet att påtala ett förhållande, och prövningen i sig, bidrar till en öppen och grundlig diskussion om ramarna för verksamheten i allmänhetens tjänst. En sådan grundlig diskussion bör utgöra en värdefull komponent inför regeringens beslut om public service-bolagens inriktning, inte minst inför en ny tillståndsperiod. Enligt vår mening bidrar detta därmed också till ett mer effektivt system.

8.8.2 Synpunkter på myndighetens förslag

Under utredningsarbetets gång har ett utkast med våra förslag publicerats på myndighetens webbplats. Nedan redovisas synpunkter som inkommit efter denna publika konsultation på förslaget om att göra systemet mer effektivt. De inkomna synpunkterna har inte lett till någon ändring av myndighetens förslag.

SR, SVT och UR avstyrker förslaget. Det finns enligt bolagen inget som hindrar att intressenter gör granskningsnämnden uppmärksam på att nya tjänster enligt deras bedömning borde ha anmälts och inte heller att granskningsnämnden i samband med sin granskning ger uttryck för sin uppfattning. Enligt bolagen har frågan om nuvarande system med förhandsprövning är förenligt med grundlagen inte besvarats i rapporten och aldrig analyserats tillräckligt. Det uttalande från KU som myndigheten refererar till ger enligt bolagen inte svar på alla de frågor som förhandsprövningen väcker i relation till yttrandefrihetsgrundlagen.

Konkurrensverket har i ett samrådsyttrande konstaterat att både SR och SVT tillhandahåller material som inte i huvudsak utgörs av rörlig bild respektive ljud och att ingen sådan verksamhet har anmälts för förhandsprövning. Det tyder enligt Konkurrensverket på

att incitamenten för public service-bolagen att själva göra anmälningar för förhandsprövning är otillräckliga. Konkurrensverket anser därför att public service-bolagens skyldighet att anmäla nya tjänster ska avgränsas tydligare och kompletteras med en möjlighet för Myndigheten för radio och tv att ta initiativ till förhandsprövning i de fall myndigheten finner det lämpligt. Konkurrensverket håller fast vid sin uppfattning att det är lämpligt att någon annan myndighet än Konkurrensverket ansvarar för förhandsprövningen.

Journalistförbundet avvisar förslaget att ge intressenter möjlighet att begära förhandsprövning. Förbundet anser att det är oroande att myndigheten föreslår en formaliserad möjlighet för intressenter att begära en prövning eftersom förhandsprövning av nya tjänster enligt förbundets mening är ett ingrepp i den publicistiska friheten.

Svenska Läromedel tillstyrker myndighetens förslag om att andra aktörer på mediemarknaden ska kunna begära prövning av om förhandsprövning ska ske. Givet möjligheterna till utveckling bör en sådan begäran enligt Svenska Läromedels mening emellertid kunna göras under en längre tid.

Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) anser att förslagen är otillräckliga för att uppfylla kraven enligt statsstödsreglerna. TU vänder sig mot att förslaget innebär att det alltså är public service-bolagen som själva avgör om en tjänst ska anmälas, och även mot att en prövning endast kan begäras en gång per år. TU förordar ett system som innebär att en ny tjänst inte får tas i anspråk innan den har prövats i ett konkurrens- och marknads- perspektiv, och anser att detta bör vara en fråga för Konkurrensverket. *Schibsted* ansluter sig till TU:s uppfattning att en ny tjänst bör prövas ur ett konkurrens- och marknads- perspektiv innan den tas i anspråk.

TV4-Gruppen har svårt att förstå hur myndighetens förslag i något avseende skulle få systemet att fungera. TV4-Gruppen anser i likhet med TU att förhandsprövning borde vara en fråga för Konkurrensverket.

The Walt Disney Company, Turner Broadcasting Systems, FIC, Viacom International Media Networks och *HBO Nordic AB* anser att granskningsnämnden ska ges rätt att själv, samt efter anmälan från intressent, avgöra om en tjänst ska anmälas till förhandsprövning.

8.9 Bör undantaget för försöksverksamhet tas bort eller ändras?

Det finns för närvarande inte skäl till förändringar avseende försöksverksamhetens längd.

Anslagsvillkoren bör förtydligas på så sätt att såväl undantaget för en geografiskt eller publikt begränsad tjänst, som undantaget för en tjänst som är avsedd att inhämta erfarenhet och kunskap om en ny innovativ teknik, ska vara begränsat i tid. Villkoret bör även i övrigt stå i överensstämmelse med regeringens proposition *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164).

8.9.1 Skälen för vårt förslag

Försöksverksamhetens längd bör vara oförändrad under nuvarande tillståndsperiod

Enligt meddelandet från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst ska, som tidigare har angetts, riktlinjerna för förfarandet med förhandsbedömning av väsentligt nya tjänster inte hindra public service-företag från att prova innovativa nya tjänster (till exempel i form av pilotprojekt) i begränsad omfattning (till exempel under en viss tid och för en del av publiken) och i syfte att samla information om den planerade tjänstens genomförbarhet och mervärde, förutsatt att en sådan test-fas inte kan jämföras med införandet av en fullt utvecklad väsentlig ny audiovisuell tjänst.

Från och med nuvarande tillståndsperiod för public service-bolagen, 2014–2019, har det tydliggjorts vad som avses med försöksverksamhet i propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019* (prop. 2012/13:164 s. 31). I propositionen anges att anmälan till förhandsprövning inte behöver göras beträffande verksamhet som pågår i högst tolv månader, om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik och inte heller om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskaper om en ny teknik eller en innovativ tjänst.

Mot bakgrund av kommissionens meddelande och det förhållandet att ett förtydligande beträffande försöksverksamheten trädde i kraft så sent som 2014 anser myndigheten att det för närvarande inte finns skäl till närmare överväganden om försöksverksamhetens längd. Det kan dock finnas skäl att göra sådana överväganden efter ytterligare erfarenheter och inför den kommande tillståndsperioden, med början 2020.

Förtydligande behövs av vad som tidsbegränsas till tolv månader

Enligt anslagsvillkoren behöver en anmälan till förhandsprövning inte göras

- om verksamheten pågår i högst tolv månader,
- om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik, eller
- om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskaper om en ny teknik eller en innovativ tjänst.

Anslagsvillkorens lydelse kan tolkas så att undantaget från anmälningsplikten inte är tidsbegränsat i fråga om en geografiskt eller publikt begränsad tjänst, och inte heller om tjänsten är avsedd att inhämta erfarenheter och kunskaper om en ny teknik eller en innovativ tjänst. De kan också tolkas så att all verksamhet – även sådan som inte är geografiskt eller publikmässigt begränsad och inte heller gäller ny teknik eller innovation – är undantagen från anmälningsplikt under tolv månader. Myndigheten anser att dessa tolkningar inte står i överensstämmelse med det som anges i regeringens proposition. Anslagsvillkoren bör därför förtydligas så att undantaget för försöksverksamhet speglar det som anges i propositionen.

8.9.2 Synpunkter på myndighetens förslag

Nedan redovisas synpunkter som inkommit från aktörer på de förslag som myndigheten presenterat på myndighetens webbplats under rapportarbetets gång om att det inte finns

skäl att ändra försöksverksamhetens längd och att anslagsvillkoren bör förtydligas. De inkomna synpunkterna har inte lett till någon ändring av myndighetens förslag.

SR, SVT och UR anser att det inte är nödvändigt mot bakgrund av EU:s statsstödsregler med en sådan skärpning av anslagsvillkoren som myndigheten föreslår.

Flera aktörer anser att försöksperioden bör vara kortare än nuvarande 12 månader, se redovisningen av aktörernas synpunkter om försöksverksamhet i avsnitt 8.5.

8.10 Europeisk utblick

I det här avsnittet ges en bild av i vilken utsträckning övriga europeiska länder har system för förhandsprövning och vilken utsträckning systemen har tagits i bruk genom prövning av nya tjänster.

Frågor har ställts till de 30 länder som redovisas i tabellen nedan, bland annat om det finns ett förhandsprövningssystem, om systemet har använts genom faktisk prövning av nya tjänster och vad prövningarna i så fall har lett till. Därutöver har frågor ställts om det finns regler för försöksperioders längd och om någon annan än public service-bolagen kan anmäla en ny tjänst för prövning.

Av de 30 tillfrågade länderna har 28 svarat. För övriga två länder, Frankrike och Rumänien, är redovisade uppgifter hämtade från Helsingfors Universitet (rapporten *European Public Service Broadcasting Online*, daterad den 30 november 2013).

Sammanställningen av resultatet visar att 14 av de tillfrågade länderna, inklusive Sverige, har svarat att de har ett förhandsprövningssystem. I åtta av dessa länder har systemet också använts genom att en eller flera tjänster har varit föremål för prövning. När det gäller frågan om vad prövningarna lett till visar resultatet att en övervägande del av de tjänster som har förhandsprövats har godkänts. I svar från de tillfrågade länderna framgår även att förändringar av tjänsten i fråga i vissa fall har krävts för ett godkännande. Försöksverksamhet tillåts vidare i åtta av de svarande länderna och den tillåtna perioden för försöksverksamhet varierar mellan fyra och 24 månader.

Ytterligare en slutsats som kan dras utifrån sammanställningen är att endast ett land, Finland, har ett system som medger att någon annan intressent än public service-bolaget självt får begära att en prövning ska ske av en ny tjänst. Privata aktörer på marknaden får således som regel inte initiera en förhandsprövning.

Land	Förhandsprövningssystem finns	Antalet förhandsprövningar	Godkända / avslag / utestående	Försöksperiod, månader	Intressent kan begära prövning
Belgien*	Ja	0	0 / 0 / 0	Ej reglerat / 18*	Nej
Danmark	Ja	0	0 / 0 / 0	4	Nej
Bulgarien	Nej	-	-	-	-
Cypern	Nej	-	-	-	-
Estland	Nej	-	-	-	-

Land	Förhandsprövnings-system finns	Antalet förhandsprövningar	Godkända / avslag / utestående	Försöksperiod, månader	Intressent kan begära prövning
Finland	Ja	2	2 / 0 / 0	Medges ej	Ja
Frankrike	Nej	-	-	-	-
Grekland	Nej	-	-	-	-
Irland	Ja	3	2 / 0 / 1	Ej reglerat	Nej
Italien	Nej	-	-	-	-
Kroatien	Nej	-	-	-	-
Island (EES)	Ja	0	0 / 0 / 0	24	Nej
Lettland	Ja	0	0 / 0 / 0	Ej reglerat	Ej reglerat
Litauen	Nej	-	-	-	-
Luxemburg	Nej	-	-	-	-
Malta	Nej	-	-	-	-
Nederländerna	Ja	7	1 / 5 / 1	12	Nej
Norge	Ja	2	2 / 0 / 0	4	Nej
Polen	Nej	-	-	-	-
Portugal	Ja	1	1 / 0 / 0	Nej	Nej
Rumänien	Nej	-	-	-	-
Slovakien	Nej	-	-	-	-
Slovenien	Nej	-	-	-	-
Spanien	Nej	-	-	-	-
Storbritannien	Ja	5	3 / 1 / 1	6	Nej
Sverige	Ja	0	0 / 0 / 0	12	Nej
Tjeckien	Nej	-	-	-	-
Tyskland**	Ja	44	43 / 1 / 0	Medges ej	Nej
Ungern	Ja	0	0 / 0 / 0	Ej reglerat	Nej
Österrike***	Ja	6	4 / 1 / 1	6	Nej

Tabell 8.1 Sammanställning av förekomsten av system för förhandsprövning i Europa och i vilken grad systemen har använts för prövning av nya tjänster

*) Avser både Flandern och Vallonien. I Flandern är testperioder utan tillstånd inte reglerat i lag, och situationen har ännu inte uppstått. I Vallonien är tester utan tillstånd tillåtna i upp till 18 månader.

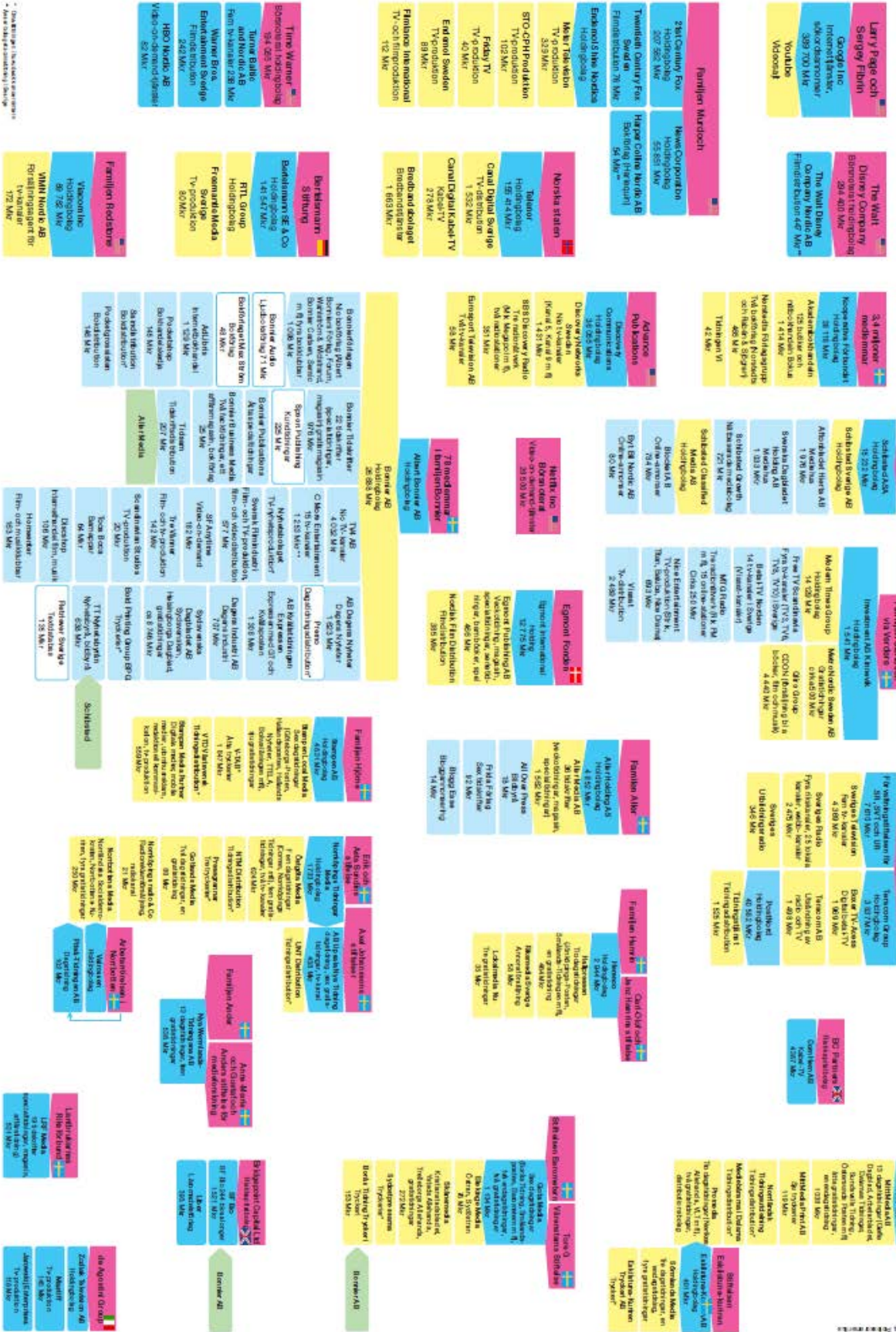
***) Tyskland avviker med ett mycket högt antal förhandsprövade tjänster. Det beror främst på att delstaterna ansvarar för regleringen, och en samlad bild över förhandsprövade tjänster saknas. Uppgiften om 44 förhandsprövade tjänster kan därför vara lägre än det verkliga antalet.

***) En tjänst i Österrike avslogs efter förhandsprövning. Fallet har överklagats och är vid rapportens skrivande inte avgjort.

9 Bilaga

Bilaga: Mediekarta - det svenska medielandskapets ägarstruktur. I kartan har även uppgifter om koncernernas omsättning lagts in. Källa: Staffan Sundin

Mediekarta



* Data till 31/12 2014. Källa: Medieägareregisteret.
 ** För ytterligare information se sidan 10.