



Granskning av grönbok om förberedelse för en helt konvergerad audiovisuell värld

Sammanfattning

Konstitutionsutskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens grönbok om förberedelse för en helt konvergerad audiovisuell värld: tillväxt, skapande och värderingar, KOM(2013) 231.

Syftet med grönboken är enligt kommissionen att inleda en bred allmän diskussion om konsekvenserna av den pågående omvandlingen av det audiovisuella medielandskapet, som kännetecknas av att traditionella sändningstjänster och internet successivt växer samman (konvergerar).

Utskottet framhåller bl.a. att den svenska grundlagens bestämmelser om etableringsfrihet innebär att möjligheten att reglera beställ-tv – som vanligen tillhandahålls genom tråd – är begränsad. Etableringsfriheten hindrar inte att nätinnehavare åläggs en skyldighet att vidareända vissa program för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning (den s.k. must carry-principen).

Enligt utskottet måste det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Utskottet understryker vidare att tvingande regler som innebär att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Utskottet vill därför i stället framhålla lösningar som bygger på frivillighet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets granskning	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Förberedelse för en helt konvergerad audiovisuell värld

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 11 juni 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M) och Lena Sommestad (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta utlåtande behandlar utskottet kommissionens grönbok om förberedelse för en helt konvergerad audiovisuell värld: tillväxt, skapande och värderingar, KOM(2013) 231. Kommissionen antog grönboken den 24 april 2013.

Grönboken inkom i svensk språkversion till riksdagen den 2 maj 2013. Den 14 maj 2013 hänvisade kammaren grönboken till konstitutionsutskottet för granskning enligt 10 kap. 5 § riksdagsordningen.

En faktapromemoria om grönboken inkom den 23 maj 2013 till riksdagen från Regeringskansliet (2012/13:FPM103).

Tidsfristen för samrådet med kommissionen löper ut den 31 augusti 2013.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Inledning

Syftet med grönboken är att inleda en bred allmän diskussion om konsekvenserna av den pågående omvandlingen av det audiovisuella medielandskapet, som kännetecknas av att traditionella sändningstjänster och internet successivt växer samman (konvergerar). Gränserna suddas snabbt ut mellan välkända konsumtionsmönster för tv-sändningar och efterfrågestyrda tjänster som levereras till datorer.

I grönboken ställs frågor kring hur konvergeringsprocessen på en större europeisk marknad kan utnyttjas för att skapa ekonomisk tillväxt och företagsinnovation i Europa. Vidare ställs frågor kring konvergeringens konsekvenser för sådana värden som mångfald i medierna, kulturell mångfald och konsumentskydd, inbegripet särskilda grupper som minderåriga.

I takt med att konvergeringen blir alltmer påtaglig under det närmaste årtiondet kan den få konsekvenser för ett antal rättsliga instrument, inklusive direktivet om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet)¹ som denna grönbok fokuserar på. Det finns enligt kommissionen inga förutfattade meningar om vad samrådet ska mynna ut i. Det kan dock på längre sikt bana väg för lagstiftning eller andra politiska åtgärder, t.ex. sammankoppling av kommissionsinitiativ och arbete med självregleringsinitiativ.

Grönboken är indelad i två delar med underavsnitt. Efter varje underavsnitt följer en rad detaljerade frågor som syftar till att skapa underlag för en diskussion. I det följande redogörs endast för vissa frågor som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster), EUT L 95, 15.4.2010, s. 1 f.

Tillväxt och innovation

I Europa präglas konsumenternas erfarenheter av audiovisuella medietjänster som levereras online fortfarande av ett begränsat utbud och spärrad åtkomst på grund av geografiska begränsningar. Tillämpningar i smart-tv-apparater begränsas ofta av nationella inställningar och tillverkares förval, och tillgången till innehåll från andra EU-länder är ofta spärrad.

Marknadsaktörerna (t.ex. betal-tv-operatörer, företag med fritt tillgängliga public service-sändningar eller kommersiella sändningar, distributörer av beställvideo och tillverkare av utrustning) försöker differentiera sina utbud genom att tillhandahålla premiuminnehåll eller attraktivt innehåll, även på exklusiv basis eller med användarvänliga gränssnitt. Vidare påpekas att exklusiva avtal mellan operatörer av plattformar och innehållsleverantörer kan begränsa möjligheterna för tredje part att erbjuda sin publik sådant innehåll.

I grönboken påpekas att kommissionen vid flera tillfällen har ingripit för att säkerställa konkurrensen vid gemensam försäljning av medierättigheter till idrottsevenemang. Konkurrensrelaterade överväganden uppstår också när det gäller finansieringen av public service. Public service-företag utvidgar ofta sin verksamhet till onlinevärlden med tillämpningar eller webbplatser.

Enligt AV-direktivet har både leverantörer av tv-sändningar och leverantörer av beställ-tv skyldighet att på olika sätt främja europeiska produktioner, även om skyldigheten för beställ-tv är mindre omfattande och formuleras på ett mer flexibelt sätt.

I grönboken framhålls vidare att internetanslutna tv-apparater och tv-tjänster är beroende av en mängd olika standarder inom sändnings-, it- och telesektorn. Kommissionen ställer bl.a. frågan om det behövs EU-åtgärder för att säkerställa interoperabilitet över gränserna.

Infrastruktur och spektrumfrågor

En betydande nettofördel uppstod då en del av den frekvens som frigjordes genom nedsläckningen av de analoga sändningarna (den digitala utdelningen) kunde användas för att utveckla trådlös bredbandsaccess i avsides belägna regioner, vilket bekräftades av programmet för radiospektrumpolitik. I grönboken anförs att spektrumresurser kan underlätta markbundet och satellitbaserat tillhandahållande av audiovisuellt innehåll och de interaktiva funktioner som krävs för att leverera innehåll och kompletterande tjänster. Konvergensen väcker frågan om den framtida rollen för marksändningar i samband med tillhandahållandet av sådana tjänster liksom frågor om hur frekvensutrymmet ska fördelas mellan marksändningar, bredband och andra tillämpningar.

Den rättsliga ramen – AV-direktivet

AV-direktivet innehåller en minimiuppsättning regler som täcker aspekter som reklam, skydd av minderåriga och främjande av europeiska audiovisuella verk. En åtskillnad görs mellan linjära tjänster (tv-sändningar) och icke-linjära tjänster (beställ-tv), där en högre grad av konsumentkontroll vid beställ-tv har ansetts motivera mindre stränga regler på vissa områden. I grönboken väcks frågan om de rådande skillnaderna mellan olika regler för tv-sändningar och beställ-tv snedvrider konkurrensen.

Med tanke på internets globala och komplexa karaktär hänvisar kommissionen till att självreglering kan vara ett lämpligt alternativ till lagreglering. Kommissionen inledde 2012 ett förfarande med företag och andra berörda aktörer för att ta fram etiska regler för självreglering.

Kommersiell kommunikation

AV-direktivet begränsar sändningstiden för reklam i radio och tv och anger t.ex. kriterier som gäller reklam som riktas mot barn. I grönboken påpekas att kvalitativa regler gäller på samma sätt för tv-sändningar och beställ-tv, medan kvantitativa regler endast gäller för tv-sändningar. Mot bakgrund av den ökande konkurrensen mellan tv-sändningar och beställ-tv samt det faktum att beställ-tv skulle kunna tillhandahållas av leverantörer som inte omfattas av EU-rätten, befarar europeiska programföretag att en sådan asymmetri innebär en nackdel för dem, anfördes det i grönboken. Vidare framhålls det att det finns viss innovativ reklamteknik, t.ex. visuella element som syns på skärmen under sändning, som sätter befintliga regler om reklam på prov.

Reklambranschen har infört ett självreglerande system för beteendestyrd annonsering på nätet. Vidare finns vissa standardiseringsinitiativ i branschen som bör beaktas.

Skydd av minderåriga

När det gäller skydd av minderåriga hänvisar kommissionen till ett meddelande om en europeisk strategi för ett bättre internet för barn, i vilket det framhålls att barn bör skyddas när de använder internet. Kommissionen anger att ledande företag har gått samman för att genom en självreglerande process utarbeta lämpliga åtgärder för t.ex. effektivt avlägsnande av barnpornografiskt material. Kommissionen kommer att samarbeta med dessa företag för att diskutera framsteg under 2013.

En av frågorna som ställs av kommissionen är om de nuvarande reglerna i AV-direktivet är lämpliga när det gäller att skydda minderåriga i en konvergerande medievärld.

Tillgång för personer med funktionsnedsättning

Kommissionen anför att AV-direktivet redan ålägger medlemsstaterna att uppmåna sina leverantör av medietjänster att successivt göra sina tjänster tillgängliga för syn- och hörselskadade personer. Genomförandet av bestämmelsen varierar dock avsevärt mellan de olika medlemsstaterna. Tillgänglighetstjänster kan inkluderas i den sändningsplikt som medlemsstaterna ålägger operatörerna. Kommissionen ställer frågan om det krävs ytterligare standardisering på detta område.

Mediefrihet och mediemångfald

Kommissionen hänvisar till att mediefrihet och mediemångfald finns inskrivna i artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och att AV-direktivet och konkurrensreglerna både på EU-nivå och på nationell nivå bidrar till att bevara mediemångfalden.

Via internet har medborgarna tillgång till information i en aldrig tidigare skådad omfattning och kan delta i åsiktsbildningen, vilket främjar yttrandefriheten och åsiktsmångfalden. Samtidigt förändras människors sätt att förhålla sig till informationen. Filtreringsmekanismer och personliga sökresultat gör det mer sannolikt att människor tar emot nyheter inom sitt intresseområde och ur ett perspektiv som de kan hålla med om. Kommissionen pekar på att å ena sidan kan sådana mekanismer ge människor ett verktyg att navigera med genom det överflöd av information som kännetecknar den digitala miljön, å andra sidan kan det minska mediernas roll som redaktörer i den offentliga sfären och ge plattformslieferantörer, t.ex. online-företag, en viktigare roll. De sistnämnda kanske inte endast avgör vilket innehåll som är tillgängligt utan kan också, genom att variera hur mycket ett visst innehåll framhävs eller begränsa möjligheterna att byta meny, påverka de val som användarna gör. Kommissionen anför att detta skulle kunna påverka det medieurval som i praktiken står till medborgarnas förfogande och i förlängningen åsiktsmångfalden.

Kommissionen framhåller att medlemsstaterna får ålägga nätoperatörer en rimlig sändningsplikt för överföring av vissa bestämda sändningskanaler till allmänheten, om ett betydande antal tittare huvudsakligen använder sådana nät för att ta emot dessa kanaler.

Utskottets granskning

Faktapromemoria

I den överlämnade faktapromemorian anför regeringen följande preliminära ståndpunkt. Regeringen ställer sig positiv till ansatsen i kommissionens grönbok att utifrån ett brett perspektiv analysera effekterna av konvergensen i syfte att identifiera behov av eventuella åtgärder. Yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om etableringsfrihet när det gäller tillhandahållanden genom tråd begränsar möjligheten att reglera beställ-tv, som vanligtvis tillhandahålls genom tråd. Av detta skäl motsätter sig regeringen en fullt teknikneutral reglering av audiovisuellt innehåll, men är positivt inställd till de åtgärder som tas för att främja självreglering på EU-nivå. Regeringen är vidare positivt inställd till åtgärder som – utan att inkräkta på det redaktionella oberoendet – bidrar till kvalitetsjournalistik, kulturell mångfald och åsiktsmångfald i medierna.

I faktapromemorian anges att eftersom grönboken inte innehåller några konkreta lagstiftningsförslag är det i detta läge inte möjligt att analysera eventuella effekter på gällande svenska regler. Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

Yttrandefrihetsgrundlagen – några principer

Yttrandefrihetsgrundlagen, förkortad YGL, reglerar skyddet för yttrandefriheten i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Etableringsfrihet är en av de grundläggande principerna i yttrandefrihetsgrundlagen. Den innebär att det står var och en fritt att inleda och driva verksamhet för spridning av information till allmänheten i de former som skyddas av grundlagen. Något krav på tillstånd får inte ställas upp och möjligheten att driva verksamheten får inte begränsas av villkor som inte har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeln om etableringsfrihet för trådsändningar finns i 3 kap. 1 § YGL. Enligt bestämmelsen har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd. Med radioprogram avses i grundlagen såväl ljudradio- som tv-program samt innehållet i vissa andra överföringar som sker med elektromagnetiska vågor.

Etableringsfriheten för trådsändningar är emellertid inte helt oinskränkt. I 3 kap. 1 § andra stycket YGL anges vilka undantag som får göras i lag. Etableringsfriheten hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätt innehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till

allsidig upplysning (den s.k. must carry-principen). Denna frihet hindrar inte heller att det meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Det är vidare tillåtet att genom lag meddela föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet och om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Genom ett tillägg i bestämmelsen som trädde i kraft den 1 januari 2011 får numera i lag även meddelas föreskrifter som innebär att den som genom tråd, dvs. t.ex. genom kabel-tv, sänder program i tv blir skyldig att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Sådana bestämmelser har sedermera införts i radio- och tv-lagen (2010:696).

När det gäller rätten att sända ljudradio- eller tv-program på annat sätt än genom tråd ("genom etern") råder inte samma starka etableringsfrihet. Anledningen är att frekvensutrymmet i etern är begränsat. Enligt 3 kap. 2 § första stycket YGL är det tillåtet att i lag meddela föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler finns i radio- och tv-lagen.

Grundlagen innehåller även en bestämmelse om att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjligaste yttrandefrihet och informationsfrihet.

Det redaktionella oberoendet garanteras genom 3 kap. 4 § YGL. Enligt denna bestämmelse avgör den som sänder radioprogram självständigt vad som ska förekomma i programmen.

Tidigare uttalanden av utskottet

I ett utlåtande om kommissionens meddelande om att stärka den inre marknaden för mobil-tv, i vilket även ett meddelande från kommissionen om den digitala utdelningen i Europa berördes, uttalade konstitutionsutskottet att det är viktigt att radiofrekvenserna fördelas på ett samordnat sätt i Europa om man ska kunna dra fördel av övergången till digital tv och möjliggöra innovativa tjänster, såsom exempelvis mobil-tv. Utskottet ansåg att en samordning är nödvändig för att bl.a. undvika skadlig radiostörning och möjliggöra ett effektivt utnyttjande av de frigjorda frekvenserna. Utskottet erinrade om de svenska grundlagsbestämmelserna och underströk vikten av att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till största möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet (utl. 2007/08:KU23).

I samma utlåtande berördes även ett arbetsdokument från kommissionen om mediemångfalden i Europeiska unionens medlemsstater. Utskottet välkomnade kommissionens strategi för att öka kunskapen och debatten om medielandskapet inom EU, och noterade att det på sina håll finns en oro

för att mediekoncentrationen över landsgränserna på sikt riskerar att skada yttrandefriheten och informationsfriheten. Mot bakgrund av de studier som skulle företas med anledning av kommissionens arbetsdokument ansåg utskottet att en diskussion skulle kunna föras om och i så fall vilka åtgärder som behövde vidtas för att säkerställa mediemångfalden och för att värna den grundläggande rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet.

I ett yttrande till justitieutskottet över kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att tvingande bestämmelser med krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Vad gäller en begränsning av tillgången till barnpornografiskt bildmaterial på internet pekade utskottet på möjligheten till samarbete på frivillig basis med internetleverantörer och att det i Sverige sedan ett par år förekommer ett sådant samarbete (yttr. 2008/09:KU7y).

I samband med ändringarna av yttrandefrihetsgrundlagen i syfte att tillgängliggöra trådsända tv-program för personer med funktionsnedsättning understök utskottet att det krävs starka skäl för att inskränkningar ska få göras i etableringsfriheten (bet. 2009/10:KU18). Enligt utskottets mening var det väsentligt för yttrandefriheten att lagreglerna inte skulle bli för långtgående. Utskottet ansåg att den föreslagna inskränkningen av etableringsfriheten kunde godtas så länge som de lagregler som införs inte går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte heller sträcker sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Inskränkningen fick inte heller avse något som inkräktar på programföretagets redaktionella självbestämmande. Utskottet ansåg att en avvägning måste göras mellan intresset av etableringsfrihet och intresset av att göra trådsändningar tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet är positivt till att kommissionen har inlett en diskussion om konsekvenserna av den pågående omvandlingen av det audiovisuella medielandskapet och behovet av eventuella åtgärder på området. Utskottet begränsar sig till att belysa några aspekter som tar sin utgångspunkt i att vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet inom medieområdet måste eftersträvas. Samtidigt anser utskottet att det allmänt sett är viktigt att öka tillgängligheten av medietjänster för personer med funktionsnedsättning och att skydda minderåriga mot skadligt innehåll.

En av de grundläggande principerna i den svenska yttrandefrihetsgrundlagen är etableringsfriheten, som innebär att något krav på tillstånd inte får ställas upp och att möjligheten att driva verksamheten inte får begränsas av villkor som inte har stöd i grundlagen. Den svenska grundlagens bestämmelser om etableringsfrihet innebär således att möjligheten att reglera beställ-tv – som vanligen tillhandahålls genom tråd – är begränsad.

Utskottet vill också påpeka att etableringsfriheten inte hindrar att nätinnehavare åläggs en skyldighet att vidaresända vissa program för att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning (den s.k. must carry-principen).

När det gäller frågan om hur frekvensutrymmet ska fördelas mellan mark-sändningar, mobilt bredband och andra tillämpningar har utskottet i ett annat sammanhang framhållit vikten av att radiofrekvenserna fördelas på ett samordnat sätt i Europa för att undvika skadlig radiostörning och möjliggöra ett effektivt utnyttjande av de frigjorda frekvenserna. Enligt utskottet måste det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Även om det i dag finns andra möjligheter att ta del av radio och tv än genom marknätet är det enligt utskottets mening angeläget att man ser till att radio- och tv-sändningar även i fortsättningen får del av frekvensutrymmet.

Utskottet har kunnat notera att det i olika sammanhang förs diskussioner om att införa tvingande bestämmelser för att blockera webbplatser. Tvingande regler som innebär att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Utskottet vill därför i stället framhålla lösningar som bygger på frivillighet.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens grönbok om förberedelse för en helt konvergerad audiovisuell värld: tillväxt, skapande och värderingar, KOM(2013) 231.