

Betänkandet (SOU 2024:34) ”Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider” (Ku2024/00602)

Tidningsutgivarna (TU) har getts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande och får lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

- TU står bakom och värnar ett starkt public service.
- Public service-företagens särställning innebär att det måste kunna ställas krav på hur verksamheten utövas.
- TU tillstyrker den föreslagna public service-lagen, men anser att den måste kompletteras.
- TU efterfrågar en reglering av textanvändning i public service-företagens digitala verksamheter.
- TU tillstyrker kommitténs förslag om skärpta hänsynstaganden till kvalitativa nyhetsmedier.
- TU tillstyrker att systemet med förhandsprövning av nya tjänster behålls.
- TU tillstyrker förslagen om uppföljning och granskning utöver public service-företagens egna redovisningar, särskilt vad gäller användning av text, men anför att övriga ”externa” granskningar måste vara proportionerliga i förhållande till nyttan.
- TU tillstyrker förslaget om att de egna internetplattformarna ska vara prioriterade och att det vid användning av andra internetplattformar ska tillämpas en ”återhållsam strategi”.

Public service-företagens roll och betydelse (kap. 3-4)

TU vill inledningsvis instämma i att public service-företagen har en unik roll och betydelse för samhället.

TU står bakom och värnar ett starkt och oberoende public service.

TU delar även uppfattningen att public service har en viktig roll när samhället utsätts för kriser och oförutsedda händelser och att denna roll

– i likhet med de ”kvalitativa nyhetsmedierna” - förstärkts genom det nya säkerhetspolitiska läget.

Det här var tydligt också under covid-19-pandemin.

Den exklusiva särställning och det förtroende som public service-företagen, med den roll och betydelse man getts, innebär samtidigt ett stort ansvar för hur uppdraget förvaltas. Det innebär att det måste kunna ställas krav på hur verksamheten utövas. Och det innebär att det måste kunna få uttryckas kritik om hur verksamheten reellt utövas, utan att det uppfattas som ett ifrågasättande av public service som sådant eller ett hot mot dess oberoende.

Ett uttryck för detta ansvar gäller frågan om public service påverkan på mediemarknaden. Frågan diskuteras inledningsvis i betänkandet (s 94).

TU delar där kommitténs konstaterande om att *”Genom sin offentliga finansiering påverkar public service de facto konkurrensen på mediemarknaden”*.

TU noterar också att det uttalas att en central utgångspunkt för kommittén varit att de förslag som lämnas *”ska ta hänsyn till behovet av en väl fungerande mediemarknad, med både ett starkt och oberoende public service och livskraftiga kommersiella medier”*.

Enligt TU:s mening är det viktigt att detta inte bara stannar som en utgångspunkt utan att det i de förslag som lämnas också genomförs i praktiken. TU återkommer i det följande om detta.

En lag om public service och teknikneutrala villkor för innehållet (kap. 5)

Kommittén förslår en ny lag om public service, där själva uppdraget regleras (vad som ingår i uppdraget, hur det ges, villkor och finansiering).

Förslaget innebär att vissa frågor (demokratibestämmelsen, kravet på opartiskhet och saklighet, förbud mot reklam, otillbörligt kommersiellt gynnande m m) regleras direkt i lagen.

Medan det i andra frågor (rättelse, genmäle, VMA-meddelanden m m) i lagen klargörs att de får regleras genom villkor som fortsatt ställs upp i sändningstillstånd genom beslut av regeringen.

TU har inga invändningar mot fördelningen av de frågor som regleras direkt i lag och de frågor om vilka det anges att villkor får uppställas. TU tillstyrker även att regleringen ska vara teknikneutral, d v s att villkor som ställs upp för innehåll ska gälla oavsett vilken form innehållet har och hur det distribueras.

TU återkommer i det följande till frågan om en reglering av public service-företagens användning av text i den digitala verksamheten, d v s en icke-programrelaterad reglering rörande omfattningen av en distributionsform. En förutsättning för att ställa upp sådana villkor torde, i likhet med andra villkor, vara att det tydligt medges i public service-lagen.

TU är förvisso medvetet om att kommittén avvisar att sådana villkor ställs upp (kap. 7). TU anser det dock angeläget att det åtminstone i den föreslagna lagen ges utrymme för att sådana villkor kan ställas upp. Ett sådant utrymme kräver kompletteringar av framför allt 2 kap. 3 och 17 §§ i den föreslagna lagen.

I det sammanhanget noterar TU (s 146) att kommittén anser att möjligheterna att ändra villkoren under den tid uppdraget gäller fortsatt ska finnas. TU tillstyrker det förslaget, inte minst i perspektiv av den åtta år föreslagna tillståndsperioden.

Det är naturligtvis angeläget för public service-företagens oberoende och självständighet att villkoren normalt sett inte ändras. TU vill dock framhålla att det krav som finns om att en villkorsändring ska förutsätta att "särskilda skäl" föreligger måste ges en vid tolkning av begreppet.

TU konstaterar vidare att den "vetorätt" mot villkorsändringar under tillståndsperioden som public service-företagen ges i 2 kap 18 § i den föreslagna lagen - att "programrelaterade villkor" inte får innehålla andra villkor än de som programföretagen godtagit - inte handlar om villkor av det slag som TU ovan diskuterar i fråga om text, d v s rörande form och omfattning.

*Tillståndsperiod, mediepolitisk samordning och finansiering
(kap. 5 och kap. 19).*

I den föreslagna lagen anges att riksdagen ska besluta om att riktlinjerna för public service-uppdraget och dess finansiering ska gälla i åtta år. För att sammanfalla med längden på sändningstillstånden enligt radio- och tv-lagen föreslås att perioden ska gälla den 1 januari 2026 till och med den 31 december 2033.

Det är naturligtvis av stor vikt att public service-företagen ges långsiktigt stabila förutsättningar att planera sin verksamhet. Samtidigt är åtta (8!) år en oerhört lång tid. Med tanke på den allt snabbare teknikutvecklingen, globaliseringen och förändringarna av den digitaliserade mediemarknaden är det en omöjlighet att överblicka eller förutse vad som kommer att hända och hur mediemarknaden kommer att se ut under en överskådlig tid, ens över några år.

Att mot den bakgrunden lägga fast en reglering – som dessutom är svår att ändra underhand – för en åttaårsperiod är inte försvarligt.

Det är viktigt att mediepolitiken, såväl vad avser public service som de kommersiella medieföretagen, tidsmässigt hänger ihop. Riktlinjerna för public service-uppdraget är här sammankopplat till finansieringen av public service-uppdraget.

I betänkandet föreslås en medelstildelning som för år 2026 höjs med 3 procent utifrån 2025 års tilldelning och därefter med 2 procent per år 2027-2030 samt med 1 procent per år 2031-2033.

Parallellt med detta löper det statliga mediestödet under tidsperioden 2024-2029.

Enligt TU:s mening är det, även om förutsättningarna i övrigt är skilda, angeläget att samordna statens ekonomiska insatser på medieområdet.

TU avstyrker därför förslaget och förordar att tillståndsperioden begränsas på så sätt att den framledes sammanfaller med kommande tidsperioder för mediestödet, så att en sammanhållen bedömning av det statliga mediestödet kan göras.

I den bedömningen har givetvis frågan om ett kvalificerat momsundantag för allmänna nyhetsmedier ("noll-moms") en central betydelse.

TU utgår från att detta vidare mediepolitiska perspektiv beaktas i den fortsatta beredningen av public service-propositionen.

Ramarna för public service-uppdraget (kap. 7)

I kap.7 (s 206) föreslås att definitionerna av vad som är kärnverksamhet och vad som är kompletterande verksamheter ska vara oförändrade.

TU konstaterar att det innebär att kärnverksamhet är *"att producera, sända och tillhandahålla program som består av ljud eller rörlig bild"*,

Kompletterande verksamhet innebär därmed verksamhet som:

- a) *"syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig den"*,
- b) *"ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten"*

Det innebär också att *"innehåll som inte är ljud och bild, exempelvis text och grafik"*, är att anse som kompletterande verksamhet *"oavsett var innehållet publiceras"*.

Som ovan angetts föreslås i kap. 5 att innehållsuppdraget ska vara teknikneutralt.

TU vill här understryka kommitténs förtydligande (s 207) om att det:

- a) *"inte innebär att uppdragen till public service-företagen blir multimediala och kan uppfyllas oavsett medieform"* utan – tvärtom - framhåller att:
- b) *"Även med ett teknikneutralt uppdrag ska innehållsuppdraget uppfyllas genom att producera, sända och tillhandahålla program till allmänheten som består av ljud eller rörlig bild"*.

Även med klara och tydliga skrivningar av detta slag - vilka även fanns i den föregående public service-propositionen (prop. 2018/19:136 s 72 ff) - så anser TU att det bör införas en uttrycklig reglering av hur text får användas i public service-företagens digitala tjänster.

TU har till kommittén lämnat in ett förslag med sådana avgränsningar för textanvändningen (Komm2023/00290-16). TU framhåller där bl a att:

- I och med att mediekonsumtionen i allt större utsträckning digitaliseras har dagspressens förutsättningar att finansiera sin journalistik kraftigt förändrats. Från att tidigare i huvudsak ha varit annonsfinansierad så måste den för varje år som går i allt större utsträckning finansieras med läsarintäkter. Intäkterna för papperstidningsprenumerationer blir allt mindre och dagstidningarnas förutsättningar att bygga digitala läsarintäkter kommer under perioden fram till 2033 att vara helt avgörande för tidningarna, och att:
- En central fråga blir därmed public service-företagens textpubliceringar som – i konkurrens med de kommersiella aktörerna – tillhandahålls fria att använda.

Kommittén överväger frågan, (s 207-209), men finner att en reglering som ska gälla i åtta år är svår att formulera och anför även flera andra argument däremot.

TU kan dela invändningen rörande åttaårsperioden och föreslår därför (se ovan) en kortare tillståndperiod.

TU:s förslag innehåller också undantag för akuta nyhetshändelser m m (listan kan säkert ges en eller annan komplettering).

En annan av kommitténs invändningar är att en sådan avgränsning skulle innebära ett principiellt avsteg från hur public service-uppdraget hittills reglerats och dess förhållande till värnandet av public service-verksamhetens oberoende och integritet.

TU kan inte hålla med om det. Som TU noga framhållit handlar det om en icke-programrelaterad reglering – d v s inte rörande innehåll utan om omfattningen av en distributionsform.

Ytterligare en invändning som gjorts har gällt om begränsningar av text påverkar tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar. Även här har TU gjort klart att tillgänglighetstjänster som textning, syntolkning, teckenspråkstolkning, uppläst text och transkribering självfallet inte ska omfattas av begränsningar.

TU kan heller inte dela kommitténs bedömning att avgränsningen av public service-företagens uppdrag är tillfyllest för att vara förenlig med EU:s statsstödsbestämmelser. Det gäller i synnerhet mot bakgrund av den omfattande användning av text i den digitala verksamheten som SVT bedrivit i praktiken.

TU har sedan en tid tillbaka, efter noggranna undersökningar, förberett en anmälan om överträdelse av statsstödsreglerna till EU-kommissionen. TU vill understryka att den frågan alltjämt är högst aktuell.

Mot ovanstående bakgrund förordar TU en reglering av textanvändning i public service-företagens digitala verksamhet.

Samverkan med och hänsyn till kvalitativa nyhetsmedier (kap 9)

Även i kap. 9 diskuteras frågan om användning av text vid sidan av ljud och rörlig bild i nyhetsverksamheten. TU instämmer i den beskrivning (s 255-256) av de utmaningar som de kommersiella kvalitativa nyhetsmedierna ställts – och står – inför.

TU vill särskilt framhålla att konkurrensen om annonsintäkter från globala plattformar inneburit att läsar- och användarintäkterna fått en allt större betydelse och att behovet av intäkter direkt från läsare ökat. När SVT konkurrerar om läsarna genom sin webbtidningslika och i hög grad textbaserade nyhetstjänster, undergrävs tidningarnas möjligheter att bedriva journalistik i hela landet.

Kommittén framhåller, på nytt, att ett teknikneutralt innehållsuppdrag inte innebär att public service-företagen ges ett multimedialt uppdrag utan att det uppdraget uppfylls genom ljud och rörlig bild (s 257 ff).

TU tillstyrker vad kommittén här anför, liksom att användningen av text i SR:s och SVT:s nyhetsverksamhet bör ske med en hög medvetenhet om och med hänsynstagande till kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar.

TU noterar här särskilt att kommittén fastslår (s 261):

- att ”SVT:s digitala nyhetstjänst med en stor del text har bidragit till att särskilt lokala dagstidningar, som är beroende av betalande prenumeranter, försatts i en svår situation”,
- att ”SVT kommer att behöva se över hur text används i sin digitala nyhetstjänst,
- samt att villkoret om hänsynstagande tillsammans med de förtydliganden som görs kring uppdraget medför ”en tydlig skärpning i synen på hur text kan användas i nyhetsverksamheten”.

TU hänvisar i denna del i övrigt till vad som framförts under kap. 7.

I kapitel 9 diskuteras även frågan om samverkan mellan public service-företagen och kvalitativa nyhetsmedier.

Som kommittén konstaterar finns inget krav på samverkan. Och även om en viss samverkan sker – t ex genom organisationen Utgivarna, det medieetiska systemet och vissa gemensamma arrangemang kring demokrati- och yttrandefrihetsfrågor– så är enligt TU det redaktionella samarbetet tämligen begränsat.

TU delar också kommitténs bedömning att det inte bör införas en reglerad samverkan. Det är inte en uppgift för det allmänna att reglera. Till detta kommer också de frågor kring redaktionell självständighet som kan uppstå, liksom den problematik som kommittén uppmärksammar kring frågor om kraven på oberoende och opartiskhet som – till skillnad från public service – inte gäller för de kommersiella medierna.

Förhandsprövning av nya tjänster (kap. 14)

Kommittén har haft i uppdrag att analysera varför systemet med förhandsgranskning av nya tjänster inte använts.

TU anser att systemet är en både direkt och viktig följd av EU:s regler om statligt stöd (som public service naturligtvis omfattas av). Det preciseras genom EU-kommissionens ”Meddelande från år 2009 (EUT C 257, 27.10.2009).

Och det innebär att medlemsstaterna genom ett förfarande med förhandsprövning ska pröva hur väsentligt nya audiovisuella tjänster och väsentliga ändringar i befintliga tjänster från public service-företagen bidrar till att uppfylla public service-uppdraget samtidigt som hänsyn tas till hur de påverkar andra potentiella tjänster och deras handelsvillkor och konkurrens.

Enligt TU:s mening var det svenska systemet inledningsvis ofullständigt eftersom det byggde på att public service-företagen själva skulle anmäla nya tjänster, varpå inga nya tjänster anmälades.

Fr o m den senaste tillståndsperioden utvidgades systemet på så sätt att även andra än public service-företagen kan anmäla tjänster för prövning.

Likafullt har inga nya tjänster anmälts. Det kan bero på en återhållsamhet från public service-företagen, men torde främst handla om att det som kan granskas endast är s k ”kompletterande verksamhet”. Och i och med att alltmer av det som tidigare ansågs vara en ”kompletterande verksamhet” numera anses vara en ”kärnverksamhet”, så är det som kan omfattas av förhandsgranskningen begränsat.

Enligt TU:s mening är systemet med förhandsgranskning därmed delvis satt ur spel. Det kan därför ifrågasättas om Sverige verkligen uppfyller de krav som unionsrätten kräver.

Regleringen är dock viktig. TU tillstyrker därför att systemet med förhandsgranskning ska finnas kvar, men anser att det bör förtydligas och omfatta alla typer av tjänster.

Granskning av publiceringar och uppföljning av public service-uppdraget (kap 6 och 15).

Den statliga Granskningsnämnden för radio och tv granskar såväl innehållet i public service-företagens publiceringar som hur public service-företagen uppfyller sitt uppdrag i övrigt enligt villkoren i sändningstillstånden.

TU har inget att erinra mot förslagen (kap 6) om att granskningen av publiceringar ska kunna omfatta all programverksamhet från public service-företagen, oavsett form eller hur innehållet har distribuerats.

Vad gäller uppföljningen av hur själva public service-uppdraget utförts, så delar TU kommitténs bedömning att den är grundläggande för allmänhetens förtroende och för verksamhetens legitimitet. Det är ett i sig omfattande, men viktigt arbete. Vad gäller public service-företagens egna redovisningar tillstyrker TU därför kommitténs förslag.

Kommittén föreslår även att det ska genomföras en extern analys av företagets arbete, produktivitet och effektivitet, studier rörande centrala aspekter av public service-företagens verksamhet, en forskningsstudie för att belysa villkoret om opartiskhet samt studier och analyser av användningen av text i digitala innehållstjänster, företagets närvaro på externa plattformar samt mångfalden i programutbudet.

Det är viktiga, men också komplexa och resurskrävande frågor. Från TU:s utgångspunkt är det mycket angeläget att frågan om användning av text i digitala innehållstjänster belyses och analyseras externt. Vad gäller övriga, mera innehållsrelaterade frågor, anser TU det viktigt att granskningarna är proportionerliga i förhållande till nyttan av dem och att de, framför allt, inte får inkräkta på public service-företagens oberoende.

Hur utbudet ska sändas och tillhandahållas (kap 16)

TU vill här, åter igen, understryka att public service-uppdraget huvudsakligen ska uppfyllas genom att företagets kapacitet och resurser läggs på att producera, sända och tillhandahålla program som består av ljud eller rörlig bild. Övriga medieformer som används ska endast ha en stödjande funktion.

När det gäller distribution av poddar tillgängliggör t ex SR sina poddar via globala plattformar som Spotify och Apples Podcaster, som därmed förses inte bara med kvalitativt innehåll utan också data om användarna och annonsintäkter. Det skadar konkurrensen för mindre kommersiella tjänster, som exempelvis Schibsteds Podme.

TU tillstyrker därför kommitténs förslag om att det ska ställas krav på att, när det gäller distribution på internet, så ska de egna internetplattformarna vara prioriterade och att det vid användning av andra internetplattformar ska tillämpas en ”återhållsam strategi”. TU vill här särskilt understryka betydelsen av att det i det sistnämnda fallet ska

göras en bedömning av hur en sådan ”extern” närvaro påverkar kommersiella aktörer på den svenska mediemarknaden.

Stockholm den 13 september 2024

TU

Johan Taubert
VD

Per Hultengård
Jurist