

Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se

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

Ku2024/00602

Sammanfattning

- Public service-företagen har i kraft av sin popularitet och den valda finansieringsmodellen en särställning på den svenska mediemarknaden. Deras ekonomiska styrka innebär att utformningen av deras uppdrag och verksamhet får effekter för hela mediemarknaden i Sverige. Konkurrensverket lämnar därför ett antal synpunkter på förslagen i betänkandet som har betydelse för konkurrensen på mediemarknaden.
- Konkurrensverket har tidigare framhållit att public service-företagen inte bör vara bundna till någon särskild utsändningsteknik och tillstyrker därför förslaget om teknikneutrala villkor. Konkurrensverket delar utredningens bedömning att detta inte innebär att public service-företagen ges ett multimedialt nyhetsuppdrag. Behovet av ytterligare reglering bör däremot övervägas för att säkerställa att textanvändningen inom SR:s och SVT:s nyhetsverksamhet sker med en hög medvetenhet om och med hänsynstagande till kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar.
- Konkurrensverket anser att kärnverksamheten ska dominera public service-företagens verksamhet och är inte helt övertygad om att kommitténs förslag avseende detta innebär det förtydligande som är avsikten. Därför bör ytterligare reglering övervägas i den fortsatta beredningen.
- Medan målet för kommersiella programföretag generellt sett är att maximera antalet konsumenter, påverkas inte public service-företagens intäkter av en ökning eller minskning av antalet konsumenter. Public service ska i stället sträva efter andra mål, som legitimitet, kvalitet och relevans. Då det är av stor betydelse att public service erbjuder produktioner som svarar upp mot dessa mål, och inte enbart värderas utifrån antal tittare, delar Konkurrensverket



kommitténs bedömning att public service-företagens breda innehållsuppdrag bör bestå.

- Konkurrensverket tillstyrker förslaget att det fortsatt ska ställas krav på att SR och SVT i sin nyhetsverksamhet ska ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar, men anser att förslaget bör förses med en tydligare praktisk innebörd.
- Konkurrensverket tillstyrker förslaget om att göra en analys av utvecklingen på den svenska mediemarknaden och hur public service-företagen bidrar till mediemångfalden och påverkar konkurrensförutsättningarna på denna marknad.
- Konkurrensverket tillstyrker förslaget om att skärpa reglerna vad gäller möjligheten för public service-företagen att tillämpa sponsring men anser att ytterligare begränsningar vad gäller antal evenemang bör övervägas i den fortsatta beredningen.
- Konkurrensverket delar kommitténs bedömning att systemet med förhandsprövning av nya tjänster bör finnas kvar. Att systemet finns kvar kan i sig avhålla public service-företagen från att starta tjänster som skulle kunna snedvrída konkurrensen på ett sätt som inte kan anses krävas för att uppfylla public service-uppdraget.
- Konkurrensverket anser att det saknas en analys av hur förslaget om att det inte längre ska ställas krav på att innehållsuppdraget i huvudsak ska uppfyllas i marknätet förhåller sig till täckningskravet. Vidare menar Konkurrensverket att förslaget ger anledning att ompröva dagens krav på vidaresändningsplikt och ser därför behov av en sådan översyn.
- Konkurrensverket tillstyrker kommitténs förslag gällande krav på att public service-företagens egna plattformar ska vara prioriterade vid distribution på internet. Förslaget innebär en skärpning jämfört med nuvarande ordning och är i linje med vad Konkurrensverket tidigare uttryckt.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Övergripande om förslagen i betänkandet

I betänkandet redovisar 2023 års parlamentariska public service-kommitté sina förslag till hur public service-uppdraget ska regleras från och med 2026 och vad som ska ingå i uppdraget under tillståndsperioden 2026–2033. Utgångspunkten



för de förslag som lämnas är att dessa ska stärka public service-verksamhetens legitimitet och höga förtroende och ta hänsyn till behovet av en välfungerande mediemarknad, med både ett starkt och oberoende public service och livskraftiga kommersiella medier.

Kommittén konstaterar att public services uppdrag att tillhandahålla opartisk och saklig information utgör en viktig roll i det demokratiska systemet och inom det civila försvaret. En roll som blivit viktigare, inte minst med tanke på det nya säkerhetspolitiska läget och den ökande mängden desinformation. Konkurrensverket har, utöver vad som framgår av efterföljande avsnitt, inga synpunkter på förslagen i betänkandet.

Public service-företagen har i kraft av sin popularitet och den valda finansieringsmodellen en särställning på den svenska mediemarknaden. Konkurrensverket har inga synpunkter på kommitténs förslag till medelstildelning under nästkommande tillståndsperiod men betonar att public service-företagens ekonomiska styrka innebär att utformningen av deras uppdrag och verksamhet får effekter för hela mediemarknaden i Sverige.

Public service-företagen verkar på marknaden med andra förutsättningar än de privata företagen. Medan public service är en konkurrent till de privata programföretagen, med ett åtminstone delvis liknande utbud, kan public service-företagen i mångt och mycket agera oberoende av sina konkurrenter. Detta eftersom verksamheten finansieras genom en obligatorisk public service-avgift. Samtidigt är public service-företagen i huvudsak utestängda (undantaget sponsring) från de privata företagens finansieringskälla. Konkurrens från privata programföretag minskar således inte public service-företagens intäkter, medan konkurrens från public service-företagen kan påverka privata programföretags intäkter.

Som framgår av betänkandet har konkurrensen om annonsintäkter ökat markant de senaste åren och privata programföretag tappar annonsintäkter till förmån för globala plattformaktörer. Detta kan innebära att public service-företagens särställning förstärks ytterligare, vilket är viktigt att beakta i utformningen av deras uppdrag och verksamhet.

5.4.2 Teknikneutrala villkor för innehållet

Konkurrensverket har tidigare framhållit att public service-företagen inte bör vara bundna till någon särskild utsändningsteknik utan att reglerna bör utformas på ett sådant sätt att de gäller oaktat hur innehållet distribueras till allmänheten. Av denna anledning välkomnar och tillstyrker Konkurrensverket kommitténs förslag att de villkor som regeringen beslutar med stöd av den nya lagen ska vara teknikneutrala och därmed gälla oavsett hur innehållet distribueras till allmänheten.



7.3.1 och 7.3.2 Ramarna för public service-uppdraget

Konkurrensverket delar kommitténs bedömning att vad som utgör respektive public service-företags kärnverksamhet inte bör ändras (7.3.1). Därmed är det fortsatt ljud och rörlig bild som utgör kärnverksamheten och exempelvis text-publicering ska fortsatt betraktas som kompletterande verksamhet.

Kommittén föreslår vidare att villkoret om att upprätthålla en god balans i omfattningen mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet inte längre ska ställas upp (7.3.2). Bedömningen är att det därmed tydliggörs att huvuddelen av public service-företagens resurser och kapacitet ska användas till företagets respektive kärnverksamhet. Public service-företagen bör även i fortsättningen särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet (7.3.2).

Konkurrensverket anser att kärnverksamheten ska dominera public service-företagens verksamhet. Konkurrensverket är inte helt övertygad om att detta blir tydligare genom att enbart ta bort nuvarande villkor om att upprätthålla en god balans mellan omfattningen på kärnverksamhet och kompletterande verksamhet. Konkurrensverket instämmer i utredningens resonemang att ordet "balans" kan tolkas fel, men menar att villkoret hade kunnat omformuleras till att "kärnverksamheten ska vara dominerande i förhållande till den kompletterande verksamheten". Konkurrensverket menar att den fortsatta beredningen bör överväga att tillföra ett sådant villkor för att uppnå önskad tydlighet.

Konkurrensverket vill här framhålla att det ligger i sakens natur att kompletterande verksamhet ska stödja kärnverksamheten och därmed kan den inte vara fristående från kärnverksamheten. Det är viktigt att public service-företagen genom sin verksamhet inte påverkar konkurrensen på mediemarknaden på ett oproportionerligt sätt utan att verksamheterna bidrar till mediemångfald och ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet, som inte skulle kunna ersättas i önskvärd omfattning av privata aktörer.

Ett villkor om att kärnverksamheten ska vara dominerande i förhållande till kompletterande villkor skulle även kunna bidra med att öka tydligheten vad gäller textanvändning, se avsnitt 9.3.7.

8.4.2 Innehållsuppdraget

Kommitténs bedömning är att innehållsuppdraget även under nästa tillståndsperiod bör vara brett formulerat och att det fortsatt bör ställas krav på public service-företagen att erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det bredare anslaget till mer särpräglade programtyper. Vidare bedömer kommittén att programverksamheten som helhet bör utmärkas av hög kvalitet, och nyskapande form och innehåll.



Medan målet för kommersiella programföretag generellt sett är att maximera antalet konsumenter, påverkas inte public service-företagens intäkter av en ökning eller minskning av antalet konsumenter. Public service ska i stället sträva efter andra, mer svårbedömda mål, som legitimitet, kvalitet och relevans. Konkurrensverket anser att det därför är viktigt att public service-företagens verksamhet inte värderas enbart utifrån antal tittare, eftersom det riskerar att leda till att public service-företagen prioriterar satsningar som enbart syftar till att öka antalet konsumenter på bekostnad av program som bättre uppfyller målen, och som riskerar att undantränga privat medieverksamhet mer än nödvändigt.¹

Mot bakgrund av public service-företagens ställning på marknaden kan en sådan förskjutning mot överväganden som efterliknar kommersiella programföretag indirekt påverka de privata programföretagens möjligheter till finansiering och därmed försämra möjligheterna till konkurrens på mediemarknaden.

Det är av stor betydelse att public service erbjuder produktioner som svarar upp mot målen och som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet. Konkurrensverket delar därför kommitténs bedömning att public service-företagens breda innehållsuppdrag bör bestå.

9.2.5 Samverkan med och hänsyn till kvalitativa nyhetsmedier

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att det fortsatt ska ställas krav på att SR och SVT i sin nyhetsverksamhet ska ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar, i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad. Konkurrensverket anser dock att förslaget bör förses med en tydligare praktisk innebörd, utöver kommitténs förslag att det inom ramen för detta uppdrag ska ställas krav på att SR och SVT har en kontinuerlig dialog med andra nyhetsmedier. Konkurrensverket har tidigare föreslagit att ett system där public service-företagen ersätter privata medieföretag för material som de använder som en form av insatsvara skulle kunna vara ett sätt att göra det på.² Någon sådan modell har dock inte utretts närmare av kommittén.

Vidare tillstyrker Konkurrensverket förslaget att göra en analys av utvecklingen på den svenska mediemarknaden och hur public service-företagen bidrar till mediemångfalden och påverkar konkurrensförutsättningarna på denna marknad, med särskilt fokus på nyhets- och samhällsjournalistik i hela landet. Som också konstateras av kommittén är nästa tillståndperiod åtta år, ett nytt mediestöd har nyligen beslutats och utvecklingen på mediemarknaden går snabbt. Det finns därför anledning att analysera hur public service-företagen påverkar konkurrensförutsättningarna på denna marknad, särskilt eftersom det i hög grad saknas

¹ Därmed inte sagt att antalet konsumenter är oväsentligt för att uppnå målen om legitimitet och relevans.

² Konkurrensverket, dnr 413/2018, yttrande över betänkandet Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar (SOU 2018:50).

forskning på detta område. Slutsatser från en sådan analys bör ligga till grund för utformningen av public service-uppdraget inför nästkommande tillståndsperiod.

9.3.7 Tillhandahållande av text vid sidan av ljud och rörlig bild i nyhetsverksamheten

Kommitténs bedömning är att ett teknikneutralt innehållsuppdrag inte innebär att public service-företagen ges ett multimedialt nyhetsuppdrag. Liksom det övriga innehållsuppdraget uppfylls nyhetsuppdraget genom ljud och rörlig bild.

Användningen av text i SR:s och SVT:s nyhetsverksamhet bör enligt kommittén ske med en hög medvetenhet om och med hänsynstagande till kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar.

Konkurrensverket delar utredningens bedömning, men är inte övertygad om att kommitténs förslag om att det ska ställas krav på SR och SVT att årligen redovisa hur de använder text i sin nyhetsverksamhet, är tillräckligt för att uppnå detta. Konkurrensverket anser att den fortsatta beredningen bör överväga behovet av ytterligare reglering i denna fråga. Exempelvis kan det ställas krav på att den kontinuerliga dialog som föreslås i avsnitt 9.2.5 även bör omfatta public service-företagens textanvändning. Detta för att säkerställa att textanvändningen inte innebär en oproportionerlig påverkan på konkurrensen, framförallt för lokala kvalitativa nyhetsmedier. Konkurrensverkets förslag om att tydliggöra förhållandet mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet skulle kunna bidra till ökad tydlighet även i detta sammanhang.

12.5 Sponsring

Konkurrensverket tillstyrker förslaget om att skärpa reglerna vad gäller möjligheten för public service-företagen att tillämpa sponsring men anser att ytterligare begränsningar vad gäller antal evenemang bör övervägas i den fortsatta beredningen.

Av förslaget framgår att SR:s möjlighet att sända och tillhandahålla direkt sponsrade program tas bort, eftersom den inte nyttjas. Sponsring ska dock fortfarande få förekomma i SVT:s sändningar och tillhandahållanden av sportevenemang och av den internationella finalen av Eurovision Song Contest. Detta innebär en begränsning jämfört med nuvarande ordning där även finalen av melodifestivalen har kunnat sponsras. Vidare föreslås att begränsningen för SVT om att sponsring får förekomma i samband med högst 20 evenemang per år ska gälla som ett genomsnitt under tillståndsperioden.

Public service-företagen har en särställning gentemot andra programföretag med anledning av deras finansieringsmodell som innebär att de är oberoende av andra företags ageranden. Mot denna bakgrund har Konkurrensverket även tidigare ställt sig tveksam till att public service-företagen ska ha möjlighet att konkurrera med privata programföretag om sponsringsintäkter. Även om intäkterna från sponsring utgör en marginell andel av SVT:s totala finansiering, och att det i vissa



fall kan vara en förutsättning för att kunna förvärva sporträttigheter anser Konkurrensverket att den fortsatta beredningen bör överväga ytterligare begränsningar vad gäller antalet tillåtna evenemang med sponsring. Detta för att minska risken för att SVT konkurrerar om sponsringsintäkter i en omfattning som inte kan anses motiverad för att uppfylla sitt uppdrag.

14.5 Förhandsprövning av nya tjänster

Konkurrensverket delar kommitténs bedömning att systemet med förhandsprövning av nya tjänster bör finnas kvar. Kommittén bedömer att det i nuläget inte finns behov av förändringar men att det finns anledning att följa tillämpningen av systemet för att bland annat säkerställa att public service inte snedvrider konkurrensen på mediemarknaden, vilket Konkurrensverket tillstyrker.

Inför nuvarande tillståndsperiod skedde förändringar i systemet med förhandsprövning, vilka var i linje med vad Konkurrensverket tidigare påpekat. Även om ingen ny tjänst prövats under tillståndsperioden så delar Konkurrensverket kommitténs bedömning att detta inte är detsamma som att systemet inte behövs. Att systemet finns kvar kan i sig avhålla public service-företagen från att starta tjänster som skulle kunna snedvrider konkurrensen på ett sätt som inte kan anses krävas för att uppfylla public service-uppdraget.

15.4.2 Studier av centrala aspekter av public service-företagens verksamhet

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att det ska genomföras studier för att belysa centrala aspekter av public service-företagens verksamhet, i syfte att stärka public service-verksamhetens legitimitet och höga förtroende. Konkurrensen på den svenska mediemarknaden är en sådan central aspekt som föreslås omfattas av förslaget.

Kommittén pekar även ut ett antal områden som är viktiga att studera, varav några är sådana som Konkurrensverket nu och i tidigare yttranden lyft fram som problematiska utifrån ett konkurrensperspektiv, exempelvis public service-företagens användning av text i sina digitala innehållstjänster och företagens närvaro på externa plattformar.

16.3.4 Täckningskravet och 16.4 Var innehållsuppdraget ska uppfyllas

Konkurrensverket har inga invändningar mot kommitténs bedömning att public service-företagens sändningar även under kommande tillståndsperiod bör kunna tas emot av minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen (16.3.4).

Som Konkurrensverket uppfattar saken är utsändningar via marknätet nödvändiga för att uppnå denna procentsats under de närmaste åren. Samtidigt föreslår kommittén att kravet på att innehållsuppdraget i huvudsak ska uppfyllas i marknätet inte längre ska ställas upp. Det ska i stället ställas krav på public service-företagen att se till att hela befolkningen har möjlighet att ta del av ett mångsidigt



programutbud (16.4). Konkurrensverket invänder inte mot förslaget, vilket framstår som en logiskt följd av den föreslagna teknikneutrala regleringen. Däremot anser Konkurrensverket att det saknas en analys av hur förslaget förhåller sig till täckningskravet, något som bör hanteras i den fortsatta beredningen, liksom att fylla begreppet "mångsidigt programutbud" med ett tydligare innehåll.

Konkurrensverket har tidigare påpekat att frågan om den så kallade vidare-sändningsplikten är kopplad till större mediepolitiska frågor såsom täckningskravets utformning, public service-bolagens uppdrag och deras finansiering.³ Konkurrensverket konstaterar att denna fråga inte ingått i kommitténs uppdrag.

Konkurrensverket anser, i likhet med tidigare yttranden⁴, att vidare-sändningsplikten bör vara så begränsad som möjligt i sin omfattning och finnas kvar endast så länge som den är motiverad med anledning av det allmänna intresset av tillgång till allsidig upplysning. Denna bedömning bör ske med beaktande av det faktiska behovet av en vidare-sändningsplikt.

Även kommitténs förslag i avsnitt 16.3.4 om att nuvarande krav på sändningarnas omfattning och antalet programtjänster ska göras mer flexibla påverkar behovet av och omfattningen på vidare-sändningsplikten.

Mot bakgrund av ovanstående anser Konkurrensverkets att det finns anledning att ompröva dagens krav och ser därför behov av en ny översyn av vidare-sändningsplikten.

16.5.3 Tillhandahållande av innehåll på externa plattformar

Konkurrensverket tillstyrker kommitténs förslag om att det ska ställas upp ett krav på att public service-företagens egna plattformar ska vara prioriterade vid distribution på internet och att det ska ställas krav på att all distribution på internetplattformar som inte är public service-företagens egna ska föregås av en bedömning av tänkbara konsekvenser och risker som särskilt ska beakta hur närvaron påverkar kommersiella aktörer på den svenska mediemarknaden. Förslaget innebär en skärpning jämfört med nuvarande ordning och är i linje med vad Konkurrensverket tidigare uttryckt.⁵

Konkurrensen om konsumenternas tid har ökat och globala aktörer tar en allt större andel av de totala annonsintäkterna. Att public service tillhandahåller material på dessa externa plattformar kan påverka konkurrensförhållandena när det gäller annonsintäkter. De användardata som genereras på dessa plattformar

³ Se exempelvis Konkurrensverket, dnr 842/2023 och Konkurrensverket, dnr 413/2018.

⁴ Se exempelvis Konkurrensverket, dnr 842/2023, Konkurrensverket, dnr 660/2022 och Konkurrensverket, dnr 662/2016.

⁵ Se exempelvis Konkurrensverket, dnr 413/2018.

har ett betydande kommersiellt värde bland annat då de kan användas för riktad annonsering.

Möjligheten att sända material via andra internetbaserade plattformar särskiljer också public service från kommersiella programföretag. Kommersiella programföretag kan som regel inte sända via externa plattformar eftersom annonsintäkterna i så fall går till företaget som driver plattformen. Att sända via externa plattformar stärker därför public service-företagens ställning gentemot de kommersiella programföretagen ytterligare.

Konkurrensverket delar därför kommitténs bedömning att public service-företagen vid sin användning av internetplattformar som inte är företagets egna bör tillämpa en återhållsam strategi. Med tanke på public service-företagens särställning på marknaden och den allmänna kännedomen om deras egna plattformar bör publicering av hela program eller längre delar av program inte komma i fråga annat än i undantagsfall.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit sakkunniga Anna Spetz.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten