

Kulturdepartementet

Enheten för medier och demokrati

Er referens: Ku2025/01252

Vår referens: 26-013

Netnod fick den 16 februari från Kulturdepartementet möjlighet att komma med synpunkter på delbetänkandet *Distribution av radio och tv i det nya medielandskapet* (SOU 2025:116), nedan kallat för *betänkandet*.

Inledande sammanfattning

Netnod tillstyrker förslaget om krav på FM-mottagare i nya bilar och bussar, då bolaget menar att detta utgör en robust och kostnadseffektiv lösning för kriskommunikation.

Däremot ställer sig Netnod avvisande till planer på att vidare utreda hur lagstadgad prioritering av datatrafik för medietjänster skulle kunna se ut och Netnod avstyrker den föreslagna lagen om framhävande av vissa medietjänster. Netnod anser att teknisk neutralitet, end-to-end-principen och marknadsdrivna lösningar baserade på metadata är mer effektiva vägar framåt än asymmetrisk reglering som riskerar att hämma innovation och snedvrیدا konkurrensen

Marknätets funktion i kris och kravet på FM-mottagare i nya bilar

Som konstateras i *betänkandet* minskar konsumtionen av tv-tjänster i marknätet. Det är sannolikt en konsekvens av att allt fler får tillgång till anslutningsmöjligheter till internet med hög kapacitet, med såväl fasta som mobila accesstekniker, och får därmed tillgång till betydligt fler tjänster och på en marknad som kännetecknas av betydligt fler aktörer och mer utvecklad konkurrens.

Det finns inget som tyder på att denna utveckling skulle förändras och som utredningen konstaterar spelar marknätets eventuella tekniska fördelar mindre roll, om inte mottagarna har tekniska förutsättningar för att ta emot utsändningarna. TV-sändningarna från marknätet har därför i praktiken spelat ut sin roll som en robust kanal för att förmedla krisinformation till allmänheten, i den mån marksänd tv i realiteten någonsin har haft en sådan funktion.

Detsamma gäller dock inte FM-radio, som i jämförelse med det marksända TV-nätet har ett flertal fördelar, såsom att en förhållandevis hög andel av befolkningen har tillgång till FM-mottagare, antingen i sina hem eller i bilar, skulle man sakna en mottagningsanordning i ett krisläge är det enkelt och billigt att skaffa och installera en FM-mottagare, samt att många radiomottagare går på batteri, vilket är en fördel i ett krisläge.

FM-nätet är därför ett bra alternativ för att förmedla information som kan stärka samhällets

robusthet och beredskap vid kriser och krig.

Utredningen föreslår att mottagare för analog FM-radio ska göras obligatoriska i nya personbilar och bussar från 2027 av beredskapsskäl. Netnod anser att ett sådant krav stärker den passiva robustheten i distributionskedjan, det vill säga möjligheten att förmedla information bibehålls utan krav på aktiva åtgärder tack vare god inneboende strukturell stabilitet.

Samtidigt vill vi understryka vikten av att regulatoriska krav på specifika tekniska standarder inte tillåts hämma den tekniska utvecklingen eller medföra orimliga kostnader. I det aktuella fallet gör Netnod dock bedömningen att kravet på FM-mottagare varken innebär några betydande merkostnader eller riskerar att tränga undan mer effektiva standarder. Kravet framstår därmed som en väl avvägd åtgärd för att säkerställa en "dräglig lägstanivå" för kriskommunikation till befolkningen. **Netnod tillstyrker därför förslaget om krav på FM-mottagare i nya bilar och bussar i enlighet med utredningens förslag.**

Prioritering av datatrafik vid extraordinära händelser

Som utredningen konstaterar används internet för en rad olika kritiska samhällsbehov där tillgång till public service är ett av många andra; kapaciteten i näten behövs även för totalförsvaret, sjukvården och andra samhällsviktiga tjänster. Netnod anser därför att det inte på förhand är givet att just radio- och tv-innehåll alltid ska prioriteras.

I *betänkandet* uppmärksammas denna intressekonflikt och man menar att en sådan reglering skulle behöva adresseras inom ramen för en eventuell samlad utredning om prioritering av datatrafik vid höjd beredskap.

Netnods policyinriktning vilar på idén om ett öppet, säkert och robust internet baserat på end-to-end-principen. Denna princip innebär att nätverket ska vara så enkelt och transparent som möjligt, medan intelligensen och kontrollen ligger hos användarnas terminaler och applikationer. När utredningen föreslår lagstiftning som direkt ingriper i hur användargränssnitt ska utformas och hur innehåll ska framhävas, utgör detta ett ingrepp i denna princip. Att styra presentationen av innehåll på en applikationsnivå är en form av ex ante-reglering som Netnod generellt finner problematisk, då den riskerar att hämma innovation och skapa tekniska hinder i ett system som bäst koordineras genom öppna marknader och multistakeholderprocesser.

Utöver denna aspekt, menar Netnod att ett sådant förfarande skulle strida mot de gängse principerna för hur internet fungerar, där trafikbehandling som utgångspunkt ska vara likvärdig och ske enligt "best effort"-principen. **Även om utredningen inte lägger fram ett konkret förslag om att frågan ska utredas vidare, önskar Netnod i sammanhanget avstyra från eventuella sådana planer.**

Om man trots detta väljer att utreda frågan vidare är det av yttersta vikt att man har internets olika lager i åtanke; prioritering på en nivå kan vara tekniskt ogenomförbar eller motverka sitt syfte på en annan. Netnod ser därför positivt på att utredningen har tagit detta i beaktande genom att tydligt visualisera internetinfrastrukturens olika förädlingsnivåer i figur 5.4.

För att säkerställa kommunikationsförmågan vid kris krävs istället ett helhetsperspektiv på hur den generella robustheten kan stärkas. Netnod menar att de initiativ som lyfts fram av utredningen, såsom etableringen av lokala trafikutbytesplatser och åtgärder för

decentraliserat trafikutbyte, är mycket goda exempel på konkreta åtgärder som verkligen stärker samhällets motståndskraft. Samtidigt bör mer göras för att minska sårbarheten i distributionskedjan. Det finns idag inget som hindrar att public service-företagen själva i högre grad proaktivt stärker sin egen infrastruktur. Detta kan ske genom investeringar i fler redundanta förbindelser, etablering av mer finmaskiga och geografiskt utspridda CDN-lösningar (Content Delivery Networks) samt genom att aktivt säkerställa direktuppkoppling till de tidigare nämnda lokala trafikutbytesplatserna.

Framhävande av medietjänster av allmänintresse

Utredningen föreslår en ny lag om framhävande av medietjänster av allmänintresse som ålägger leverantörer av användargränssnitt en skyldighet att tekniskt prioritera vissa tjänster i digitala miljöer. Allt material från public service-bolagen omfattas direkt av kravet, men även kommersiella medietjänster kan komma ifråga om de bedöms bidra till mediepluralism eller tillgodose väsentliga demokratiska behov. En central juridisk begränsning i förslaget är att skyldigheten endast ska gälla för aktörer som är etablerade i Sverige, vilket innebär att lagen inte kan göras gällande mot globala plattformar som saknar svensk juridisk hemvist.

Netnod finner förslagen problematiska.

Utredningen föreslår att det är den faktiska medietjänsten (plattformen) som ska framhävas, inte de enskilda programmen.

I lagförslagets 2 § definieras en "medietjänst för ljudradio eller tv" som ett samlat utbud av program som tillhandahålls under en gemensam beteckning. Detta innebär i praktiken att skyldigheten rör själva ingångarna till tjänster som SVT Play, SR Play och UR Play i digitala användargränssnitt. Det räcker alltså inte med att enbart göra innehållet tillgängligt eller sökbar; förslaget ålägger leverantörer att tekniskt prioritera tjänsten som helhet i gränssnittet.

Ur Netnods perspektiv är detta en kritisk distinktion. Genom att lagstadga om framhävande på tjänstenivå snarare än på innehållsnivå riskerar en paradox uppkomma, där rena underhållningsprogram ges teknisk förtur framför kvalificerade nyheter från andra aktörer, enbart för att de råkar distribueras under en viss beteckning. Netnod har, med andra ord, svårt att se logiken i att audiovisuellt utbud av ren underhållningskaraktär per automatik ska ges förtur i digitala gränssnitt. Förvisso medger förslaget att annat innehåll som efter prövning konstateras uppfylla kraven på allmänintresse kan komma att ingå, men det framstår som principiellt problematiskt att innehåll av exempelvis underhållningskaraktär ges förtur enbart baserat på plattformstillhörighet, medan viss professionell nyhetsjournalistik måste kvalificera sig separat.

Om syftet är att premiera media som är av allmänintresse, bör fokus ligga på det faktiska innehållet snarare än på tjänsten som helhet. Netnod finner det i så fall mer rimligt att titta vidare på möjligheten att använda metadata för att klassificera innehåll utifrån dess karaktär. Netnod gör inget anspråk på att avgöra det redaktionella innehållet i public service-uppdraget, men vi konstaterar att det finns tekniska möjligheter att tillhandahålla material på ett sätt som tillåter en mångfald av aktörer att utveckla tjänster för uppspelning. Genom att använda metadata för att ange vad som är av allmänintresse, exempelvis nyheter, dokumentärer eller krisinformation, kan användargränssnitt ges instruktioner att

prioritera just dessa objekt. Detta skulle säkerställa att det samhällsviktiga materialet framhävs i gränssnittet utan att hela plattformar ges förtur oberoende av utbudets karaktär. Netnod gör bedömningen att detta är åtgärder som är förenliga med nuvarande reglering.

Netnod konstaterar att den föreslagna regleringen, till följd av ursprungslandsprincipen, i praktiken endast kan göras gällande mot aktörer som är etablerade i Sverige. Detta medför att lagen får en högst begränsad effekt för den stora majoriteten av de vanliga TV-apparater och globala plattformar som konsumenterna använder, då deras leverantörer ofta har säte utanför landets gränser. Resultatet blir en asymmetrisk pålaga som tynger svenska operatörer och plattformsleverantörer, medan internationella storföretag lämnas opåverkade. Netnod ser det därtill att det vore ett fattigdomsbevis om public service-utbudet anses ha så låg attraktionskraft att svenska aktörer inte på egna meriter skulle välja att lyfta fram det för sina användare. Om innehållet är relevant för publiken kommer marknadens aktörer naturligt att prioritera det.

Netnod avstyrker därför förslaget om ny lag om framhävande av medietjänster av allmänintresse.



Fredrik Lindeberg, PhD
Chief Information Security Officer

Tel: +46-76 511 32 72

Email: flindeberg@netnod.se