

Kommittédirektiv



Översyn av radio- och TV-lagen, m.m.

Dir.
2007:133

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en allmän översyn av radio- och TV-lagen. Syftet är att förenkla regelverket för radio- och TV-företag och förbättra lagens struktur och överskådlighet. Utredaren ska också analysera vilka lagändringar som krävs med anledning av antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG, det s.k. AV-direktivet. Utredaren ska även analysera om det finns behov av att omarbета tidigare förslag som lämnats av Radio- och TV-lagsutredningen i betänkandena Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken (SOU 2005:62) och Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor (SOU 2006:51). Utredaren ska föreslå de författningsändringar som föranleds av analys och bedömningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 juni 2008.

Regelverket för radio och TV

Radio- och TV-lagen

Radio- och TV-lagen (1996:844) innehåller föreskrifter om sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I juni 2000 gav regeringen en utredare i uppdrag att analysera och överväga behovet av ändringar i lagen. Utredningen, som antog namnet Radio- och TV-lagsutredningen, lämnade under

utredningstiden sex delbetänkanden. Utredningens slutbetänkande Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor (SOU 2006:51) lämnades i maj 2006. Utredningens betänkanden har i flera fall legat till grund för beslut om lagändringar. Förutom i slutbetänkandet finns det dock förslag som ännu inte behandlats, framför allt i delbetänkandet Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken (SOU 2005:62).

Revideringen av TV-direktivet

Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (EGT L 298, 17.10.1989, s. 23–30, Celex 31989L0552) ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG (EGT L 202, 30.7.1997, s. 60–70, Celex 31997L0036), har som syfte att underlätta för gränsöverskridande TV-sändningar i Europa och därmed bidra till den inre marknadens framväxt. Direktivet beslutades av rådet 1989 och reviderades första gången 1997. Direktivet har genomförts i svensk rätt i första hand genom bestämmelser i radio- och TV-lagen och i marknadsföringslagen (1995:450).

Europeiska kommissionen beslutade den 13 december 2005 att föreslå en revidering av TV-direktivet. Efter förhandlingar nådde rådet och Europaparlamentet i maj 2007 en politisk överenskommelse om innehållet i det reviderade direktivet. Syftet är att förenkla och modernisera direktivets regler för att uppnå förbättrade villkor för den europeiska audiovisuella sektorn. För att skapa mer konkurrensneutrala förutsättningar för alla tjänsteleverantörer kommer direktivets tillämpningsområde att utökas så att det inkluderar sådana audiovisuella medietjänster som sker på den enskildes begäran, s.k. beställtjänster. Ett antal basregler införs för alla audiovisuella medietjänster. Förslaget innehåller därutöver mer detaljerade innehållsregler för traditionella TV-tjänster. Direktivets namn ändras så att beteckningen blir direktiv om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet).

Direktivet beräknas kunna träda i kraft hösten 2007 och ska vara genomfört två år senare.

I likhet med det nu gällande TV-direktivet kommer AV-direktivet att vara ett s.k. minimidirektiv. Det innebär att medlemsstaterna måste garantera att minst de regler som direktivet innehåller upprätthålls för den nationella marknaden. Utöver detta kan medlemsstaterna ha striktare eller mera detaljerade regler.

Utgångspunkter för utredningsuppdraget

Det finns behov av att skapa ett mer modernt och ändamålsenligt regelverk för radio och TV. Sedan radio- och TV-lagen trädde i kraft 1996 har medielandskapet förändrats genom bl.a. den tekniska utvecklingen och ökad konkurrens. Utgångspunkter för utredningen bör därför vara att:

- Förenkla regelverket
- Modernisera regelverket till följd av medieutvecklingen
- Förbättra lagens struktur och överskådlighet

En viktig utgångspunkt för regeringen är att arbeta för en regelförenkling som kan leda till bättre villkor för företagen och i förlängningen till att flera arbetstillfällen skapas. I den handlingsplan för regelförenklingsarbetet som regeringen beslutade den 31 maj 2007 (dnr N2007/5163/MK) anges det att regelverket för radio och TV ska göras enklare i samband med att man tar ställning till Radio- och TV-lagsutredningens betänkanden. Regeringen har vid flera tillfällen understrukt att en förenkling av regelverket för radio- och TV-företag är en prioriterad uppgift. Den proposition om förenklade reklamregler för radio och TV som beslutades av regeringen den 13 september 2007 (prop. 2007/08:4) liksom lagrådsremissen med förslag till ett nytt regelverk för tillståndsgivning för digital marksänd TV som beslutades den 7 juni 2007 (dnr Ku2007/2205/Me), är steg i det arbetet.

En regelförenkling måste ta hänsyn till de minimiregler som gäller i den europeiska lagstiftningen liksom till krav på att

värna upphovsmännens rättigheter och behovet av att skydda barn och unga från vissa former av reklam. Radio- och TV-lagens förbud mot reklam riktad till barn, inklusive förbudet mot att omge eller avbryta barnprogram med reklam, liksom förbudet mot alkoholreklam, ska värnas även i framtiden.

AV-direktivet kommer att innehålla en uppmaning till medlemsstaterna att uppmuntra själv- och samregleringsformer på medieområdet vilket ligger väl i linje med regeringens strävan efter en allmän regelförenkling. Självregleringssystem finns i Sverige i första hand när det gäller pressetisk reglering och skydd av barn från skadligt medieinnehåll.

Den tekniska utvecklingen leder till att skillnaderna mellan olika elektroniskt distribuerade tjänster minskar. Numera finns det möjlighet att ta del av programinnehåll på en rad olika sätt som för användaren är mer eller mindre likvärdiga, men som omfattas av olika regelverk beroende på överföringssätt och på om det är avsändaren eller användaren som tar initiativ till överföringen.

AV-direktivet kommer att ha ett utökat tillämpningsområde i förhållande till TV-direktivet. Genom antagandet av AV-direktivet skapas ett gemensamt europeiskt regelverk för alla audiovisuella medietjänster, dvs. tjänster som består av rörliga bilder med eller utan ljud.

Det innebär emellertid inte att en fullständigt teknikneutral innehållsreglering införs. Olika typer av audiovisuella medietjänster har fortfarande inte samma genomslag i samhället och tjänsternas skilda karaktärer motiverar differentierad reglering. I AV-direktivet kommer därför innehållsregleringen för skilda typer av tjänster att ha olika omfattning och detaljeringsgrad.

Yttrandefrihetsgrundlagen skiljer mellan olika typer av audiovisuella tjänster, vilket också bör beaktas.

De ändrade förhållandena på mediemarknaden har lett till att radio- och TV-lagen har ändrats ett flertal gånger sedan den trädde i kraft 1996. Det finns ett behov av att se över lagens struktur och terminologi för att skapa ett enkelt och ändamålsenligt regelverk.

Till skillnad från den svenska radio- och TV-lagen omfattar inte AV-direktivets tillämpningsområde ljudradiosändningar.

Den generella översyn som ska göras av radio- och TV-lagens struktur och terminologi bör emellertid omfatta även dessa delar av lagen. En utredare fick i juni 2007 i uppdrag att specifikt se över vilka villkor som ska gälla för den kommersiella radion i framtiden (Utredningen om översyn av villkor för den kommersiella radion, Ku 2007:05).

Utredningen ska utgå från dessa perspektiv i samtliga delar av uppdraget. Utredaren ska också i samtliga delar av uppdraget föreslå de författningsändringar som föranleds av analys och bedömningar. I de fall utredaren lämnar förslag som har ekonomiska konsekvenser ska kostnadsberäkningar samt förslag på finansiering redovisas.

Uppdraget att göra en allmän översyn av radio- och TV-lagen

Utredaren ska se över den lagstiftning som gäller för radio, TV och andra liknande medietjänster i syfte att åstadkomma en regelförenkling för radio- och TV-företag liksom för andra företag som producerar och levererar audiovisuella medietjänster. Översynen ska avse såväl lagstiftningens uppbyggnad och systematik som dess innehåll och terminologi. Utredaren ska överväga möjligheten att komplettera lagstiftning med former för självreglering. I uppdraget ingår att överväga behovet av att utvidga eller inskränka radio- och TV-lagens tillämpningsområde med anledning av den tekniska utvecklingen och AV-direktivets ändrade tillämpningsområde.

Uppdraget att genomföra AV-direktivet i svensk rätt

Direktivets regler om förhållandet mellan sändande och mottagande länder

AV-direktivet kommer, precis som det nu gällande TV-direktivet, att utgå från ursprungslandsprincipen. Det innebär att den medlemsstat där ett programföretag eller en annan leverantör av

en medietjänst är etablerat ansvarar för att sändningen följer bestämmelserna i landet.

AV-direktivet innehåller en kompletterande ny samarbetsregel för de fall ett programföretag tillhandahåller en TV-sändning som helt eller huvudsakligen är riktad mot en annan medlemsstats territorium. I dessa fall kan den medlemsstat i vilken programföretaget är etablerat bli skyldig att begära att programföretaget följer bestämmelser i allmänhetens intresse i den mottagande medlemsstaten.

Samarbetsregeln kompletteras med en regel om att den mottagande medlemsstaten i vissa fall kan vidta lämpliga åtgärder mot ett programföretag om samarbetsregeln inte har lett till tillfredsställande resultat.

Utredaren ska analysera behovet av ändringar i svensk lagstiftning för att direktivets regler om rättigheter och skyldigheter för sändande och mottagande medlemsstater ska införas i svensk rätt.

Reglerna om innehåll och identifiering

AV-direktivet kommer att innehålla ett antal grundläggande regler som ska gälla för alla tjänster som faller under direktivets tillämpningsområde. Dessutom införs vissa nya regler speciellt anpassade för beställtjänster, dvs. audiovisuella medietjänster som sker på den enskildes begäran. Reglerna avser såväl det redaktionella innehållet, t.ex. skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten och främjande av europeisk produktion, som det kommersiella innehållet, t.ex. sponsring, produktplacering och hur annonser ska utformas.

De flesta av de regler som införs i direktivet är redan genomförda i svensk rätt främst genom bestämmelser i radio- och TV-lagen och marknadsföringslagen.

Radio- och TV-lagen gäller dock inte för alla audiovisuella medietjänster. Yttrandefrihetsgrundlagens regler innebär vissa begränsningar för möjligheten att införa innehållsreglering för beställtjänster.

Reglerna för produktplacering är nya i direktivet. I Sverige finns ingen lagstiftning som direkt reglerar produktplacering.

Däremot framgår av 6 kap. 4 § radio- och TV-lagen att program som inte är reklam inte på ett otillbörligt sätt får gynna kommersiella intressen. Radio- och TV-lagsutredningen bedömde att denna bestämmelse var tillräcklig för att motverka att produktplacering och andra former av smyg reklam kommer till överdriven användning.

Utredaren ska överväga vilka lagändringar som krävs för att de nya reglerna i artiklarna 3a–3h i AV-direktivet ska genomföras i svensk rätt. Utredaren ska analysera och föreslå alternativa möjligheter till svensk reglering av produktplacering i enlighet med artikel 3g. När det gäller tillgänglighet för funktionshindrade ska utredaren utgå från Radio- och TV-lagsutredningens förslag om lagstiftning.

Kvantitativa reklamregler och avbrottsregler

Det nu gällande TV-direktivet innehåller regler för hur reklamavbrott ska placeras i TV-sändningar och för mängden annonser per timme och per dygn. Reglerna har genomförts i svensk rätt genom regler i radio- och TV-lagen.

AV-direktivet innebär att de europeiska avbrottsreglerna förenklas och liberaliseras. Motivet är att stärka konkurrenskraften hos den europeiska audiovisuella sektorn. Vidare motiveras ändringarna med att konvergensutvecklingen och den tekniska utvecklingen innebär att tittarna får betydligt större möjligheter att själva välja hur och när de ska ta del av ett visst innehåll. En begränsning av den tillåtna annonstiden per timme kvarstår, men begränsningen av annonstiden per dygn avskaffas eftersom den anses vara överflödigt.

Samma tekniska och marknadsmässiga utveckling som sker i Europa sker också i Sverige. Svenska programbolag har framfört att de svenska reglerna innebär en onödigt komplicerad och hämmande reglering. Programbolagen har också framfört att reglerna leder till sämre möjligheter att avbryta program där det är mest lämpligt från ett tittar- och upphovsmannaperspektiv.

Utredaren ska föreslå hur de svenska avbrottsreglerna och reglerna för mängden annonser per dygn ska förändras i linje med vad som kommer att gälla i AV-direktivet.

Rätt till korta utdrag för programbolag vid evenemang av stort allmänintresse

En ny regel införs i AV-direktivet för att garantera att programföretag kan få tillgång till korta nyhetsutdrag från evenemang av stort allmänintresse där ett programföretag i en annan medlemsstat innehar exklusiva rättigheter till evenemanget. Regeln motiveras av behovet av att tillgodose det allmännas informationsbehov.

I det europeiska regelverket för upphovsrätt, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och andra närstående rättigheter i informationssamhället (EGT L 167, 22.6.2001, s. 10–19, Celex 32001L0029), finns en fakultativ bestämmelse som ger medlemsstaterna möjlighet att införa ett undantag i upphovsrätten för korta nyhetsutdrag. Regeln motsvaras i svensk rätt av 25 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen).

Utredaren ska ta ställning till om det finns behov av ändring i upphovsrättslagen eller i annan svensk lagstiftning med anledning av den nya regeln i AV-direktivet.

Övriga frågor i AV-direktivet

AV-direktivet kommer att innehålla ett antal förändringar av definitioner och allmänna regler i förhållande till det nu gällande TV-direktivet. Det har också införts regler med krav på samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter på området.

Utredaren ska ta ställning till om de nya definitionerna och allmänna reglerna i direktivet innebär att ändringar behöver genomföras i svensk lagstiftning.

Uppdraget att analysera kvarvarande förslag från Radio- och TV-lagsutredningen

Utöver de bedömningar och förslag när det gäller produktplacering och tillgänglighet för funktionshindrade som redan har nämnts, finns förslag från Radio- och TV-lagsutredningens två sista betänkanden Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken (SOU 2005:62) och Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor (SOU 2006:51) som rör bl.a. regelverket för mobil television. Dessa förslag och de synpunkter som framkommit i remissbehandlingen av betänkandena ska liksom den nuvarande lagstiftningen analyseras utifrån målsättningen att förenkla regelverket för radio- och TV-företagen. Reglerna i det kommande AV-direktivet ska utgöra en utgångspunkt för analysen.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med berörda företag och myndigheter. Samråd ska ske med Tryck- och yttrandefrihetsberedningen, TYB (Ju 2003:04) och Utredningen om översyn av villkor för kommersiell radio (Ku 2007:05).

Uppdraget ska redovisas senast den 16 juni 2008.

(Kulturdepartementet)