

Vissa frågor om kommersiell radio



REGERINGSKANSLIET

Kulturdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24474-6
ISSN 0284-6012

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	3
1 Författningsförslag.....	5
2 Sändningsområdenas omfattning	9
2.1 Bakgrund	9
2.2 Skälen för förslaget	12
3 Ökad konkurrens och mångfald inom den kommersiella radion	19
3.1 Utgångspunkter för förslagen.....	19
3.1.1 Radiomarknadens utveckling och behovet av regler för att främja konkurrens och mångfald.....	19
3.1.2 Om mångfald, konkurrens och sändningarnas innehåll.....	23
3.2 Innehav av flera tillstånd i ett sändningsområde.....	24
3.2.1 Bakgrund.....	24
3.2.2 Skälen för förslaget.....	29
3.3 Överlåtelse av tillstånd.....	31
3.3.1 Bakgrund.....	31
3.3.2 Skälen för förslaget.....	33
3.4 Återkallelse av tillstånd.....	35
3.4.1 Bakgrund.....	36
3.4.2 Skälen för förslagen	37
3.5 Vad som ska beaktas när tillstånd återkallas.....	37
3.5.1 Bakgrund.....	38

3.5.2	Skälen för förslaget	38
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	41
5	Konsekvensbeskrivningar	43
5.1	Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och vilken förändring som eftersträvas	43
5.2	Alternativa lösningar och effekter av uteblivna förändringar	44
5.3	Vilka som berörs av regleringen	45
5.4	Ekonomiska och andra konsekvenser	46
5.4.1	Konsekvenser för staten	46
5.4.2	Konsekvenser för myndigheterna	49
5.4.3	Konsekvenser för radioföretagen och andra berörda företag	50
5.5	Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	52
6	Författningskommentar	53
6.1	Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	53

Promemorians huvudsakliga innehåll

De nuvarande sändningstillstånden för den analoga kommersiella radion går ut den 31 juli 2018. För första gången sedan kommersiell radio infördes kommer samtliga tillstånd att utlysas av Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) och fördelas på nytt i ett slutet anbudsförfarande. Det finns nu nästan 25 års erfarenhet av kommersiell radioverksamhet i Sverige och det är därför lämpligt att i detta läge, inför den kommande tillståndsperioden, överväga förändringar i de regler som påverkar förutsättningarna för kommersiell radio.

I denna promemoria lämnas förslag om att ge MPRT större frihet vid utformningen av sändningsområden för analog kommersiell radio. Bland annat föreslås att myndigheten inte längre ska behöva ta hänsyn till vad som är naturliga lokala intresseområden utan i stället se till vad som gynnar konkurrens och mångfald på hela radioområdet. Förslag lämnas också om att ändra reglerna om hur många tillstånd som får innehåsa inom ett sändningsområde. Därtill lämnas förslag för att främja konkurrens och mångfald inom den kommersiella radion med bäring på reglerna om överlåtelse och återkallelse av tillstånd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 2, 5 och 18 §§ och 18 kap. 5 och 7 §§ radio- och tv-lagen (2010:696) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

2 §¹

Myndigheten för press, radio och tv ska bestämma sändningsområdenas omfattning för analog kommersiell radio med hänsyn till

1. vad som är tekniskt möjligt att nå från sändare med lämpligt läge,

2. hur möjligheterna att ta emot sändningar påverkas i andra områden, och

3. vad som är naturliga lokala intresseområden.

Sändningsområdena ska utformas så att ett stort antal tillstånd kan ges. Flera tillstånd kan ges för samma sändningsområde.

vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet och ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio.

Myndigheten ska samråda med Post- och telestyrelsen i frågor om sändningsområdenas omfattning.

Flera tillstånd kan ges för samma sändningsområde.

¹ Senaste lydelse 2015:808.

5 §

Ingen får ha mer än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio inom ett sändningsområde, om det inte finns särskilda skäl till det.

En tillståndshavare får inte förfoga över mer än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio inom ett sändningsområde, om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen.

18 §²

Ett tillstånd att sända analog kommersiell radio får överlätas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. Sådant medgivande får bara lämnas om förvärvaren uppfyller kriterierna enligt 4 § andra stycket.

Om förvärvaren redan har ett tillstånd i samma sändningsområde som det tillstånd vilket överlåtelsen avser, direkt eller indirekt genom företag förvärvaren har del i som motsvarar minst tjugo procent av samtliga aktier eller andelar eller genom avtal ensam har ett bestämmande inflytande i, får överlåtelse medges endast om det finns särskilda skäl.

En överlåtelse som inte medges är utan verkan.

Ett tillstånd att sända analog kommersiell radio får överlätas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. Sådant medgivande får bara lämnas om förvärvaren uppfyller kriterierna enligt 4 § andra stycket *och det inte finns skäl att anta att överlåtelsen skulle inverka menligt på konkurrensen.*

En överlåtelse som inte medges är utan verkan.

² Senaste lydelse 2015:808.

18 kap.

5 §³

Tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om

1. tillståndshavaren inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndets början,

2. tillståndshavaren inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor,

3. tillståndshavaren väsentligt brutit mot någon av 14 kap. 2 § samt 15 kap. 1–4 och 8–10 §§, eller

4. domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

Förfogar en fysisk eller juridisk person, utan tillåtelse från Myndigheten för press, radio och tv, över mer än ett tillstånd för analog kommersiell radio i ett sändningsområde, *direkt eller indirekt genom företag i vilket förvärvaren har en del som motsvarar minst tjugo procent av samtliga aktier eller andelar eller genom avtal ensam har ett bestämmande inflytande i*, får det eller de tillstånd återkallas som har lämnats efter det första tillståndet.

Har Myndigheten för press, radio och tv medgett överlåtelse trots att tillståndshavaren redan har tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde, *direkt eller indirekt genom företag i vilket tillståndshavaren har en del som motsvarar minst tjugo procent av*

Förfogar en fysisk eller juridisk person, utan tillåtelse från Myndigheten för press, radio och tv, över mer än ett tillstånd för analog kommersiell radio i ett sändningsområde, *och finns det skäl att anta att förfogandet kan inverka menligt på konkurrensen*, får det eller de tillstånd återkallas som har lämnats efter det första tillståndet.

Har Myndigheten för press, radio och tv medgett överlåtelse trots att tillståndshavaren redan har tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde, *och finns det skäl att anta att överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen*, får tillståndet återkallas endast

³ Senaste lydelse 2015:808.

samtliga aktier eller andelar eller genom avtal ensam har ett bestämmande inflytande, får tillståndet återkallas endast om beslutet om överlåtelsen grundats på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren. Återkallelsen ska då avse det eller de tillstånd som överlåtits.

Om staten, landsting eller kommuner innehar ett tillstånd att sända kommersiell radio på det sätt som anges i 13 kap. 4 § andra stycket ska Myndigheten för press, radio och tv återkalla det tillståndet.

7 §

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 2–5 §§ får fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 2–4 §§ och 5 § första och fjärde styckena får fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 5 § andra och tredje styckena får fattas endast om åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet.

Beslut om ändring av tillstånd enligt 2 § andra stycket 2 får fattas endast om tillståndshavarens rätt enligt 4 kap. 4 § kan tillvaratas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

2 Sändningsområdenas omfattning

Förslag: Myndigheten för press, radio och tv ska bestämma sändningsområdenas omfattning för analog kommersiell radio med hänsyn till vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet och ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio. Myndigheten ska inte längre behöva ta hänsyn till vad som är naturliga lokala intresseområden. Det ska inte heller längre vara nödvändigt att sändningsområdena utformas så att ett stort antal tillstånd kan ges. Myndigheten ska samråda med Post- och telestyrelsen i frågor om sändningsområdenas omfattning.

2.1 Bakgrund

Enligt 13 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) bestämma sändningsområdenas omfattning för analog kommersiell radio med hänsyn till vad som är tekniskt möjligt att nå från sändare med lämpligt läge, hur möjligheterna att ta emot sändningar påverkas i andra områden, och vad som är naturliga lokala intresseområden. Sändningsområdena ska vidare utformas så att ett stort antal tillstånd kan ges. Flera tillstånd kan ges för samma sändningsområde.

Ett tillstånd att sända analog kommersiell radio innebär enligt 3 § rätt att bedriva sådana sändningar som kan tas emot med god hörbarhet inom det sändningsområde som anges i tillståndet.

När kommersiell radio infördes 1993 var ett av de politiska önskemålen att skapa förutsättningar för en lokalt förankrad radio bestående av många självständiga radioföretag. I lokalradiolagen (1993:120) infördes bestämmelser om hur sändningsområdena skulle utformas med utgångspunkten att lokalradiosändningarna

skulle bedrivas med inriktning mot ett lokalt avgränsat område. Den sändningsrätt som ett tillstånd gav skulle därför avse ett visst sändningsområde. Tillståndets innebörd förtydligades i lagstiftningen med att det gav rätt att bedriva sändningar som gav möjlighet till mottagning med god hörbarhet inom sändningsområdet.

Begreppet sändningsområde blev således centralt för lokalradioregelverket och ansvaret för att bestämma över områdets utformning gavs till dåvarande Styrelsen för lokalradiotillstånd, i dag Myndigheten för press, radio och tv. Enligt den nuvarande bestämmelsen i 13 kap. 2 § radio- och tv-lagen ska myndigheten, när den bestämmer sändningsområdenas omfattning, ta hänsyn till vissa närmare angivna kriterier uttryckta i tre punktsatser. Den första och andra punkten handlar sammantaget om att myndigheten ska beakta de tekniska möjligheterna att anordna störningsfri mottagning. Det handlar i praktiken om hur det tillgängliga frekvensutrymmet kan användas, vilket har avgörande betydelse för hur sändningsområdena faktiskt kan utformas. I dessa frågor har myndigheten normalt en nära dialog med Post- och telestyrelsen (PTS).

De hänsyn som ska tas i denna del är således av teknisk karaktär. Ett exempel är att det krävs ett visst avstånd mellan såväl sändare som använder samma frekvens för utsändning som sändare som använder näraliggande frekvenser. Ju högre sändningseffekten är desto större avstånd behövs för störningsfri mottagning. Vidare måste även beaktas hur en sändare påverkar möjligheterna att bedriva sändningar på andra håll. Detta är i huvudsak bakgrunden till att myndigheten vid bestämmandet av omfattningen av sändningsområden ska ta hänsyn till vad som är tekniskt möjligt att nå från sändare med lämpligt läge samt hur möjligheterna att ta emot sändningar påverkas i andra områden.

Den tredje punkten i bestämmelsen anger att hänsyn också ska tas till vad som är naturliga lokala intresseområden. I motiven till den ursprungliga bestämmelsen i 5 § lokalradiolagen (1993:120) anfördes i denna del att det borde eftersträvas att sändningsområdena överensstämmer med naturliga lokala intresseområden (prop. 1992/93:70 s. 9 ff.). Dessa områden kännetecknades av att de i ekonomiskt eller kulturellt hänseende uppfattades som en

enhet av invånarna. Som exempel nämndes en större tätort med omland (a. prop. s. 11).

När det gällde sändningsområdenas utformning anfördes vidare i propositionen att efterfrågan på sändningsmöjligheter skulle vara en viktig parameter i sammanhanget. Planeringen för de första sändningsområdena behövde med nödvändighet göras utan erfarenhetsbaserad kunskap om hur efterfrågan såg ut. Det var då enligt regeringen lämpligt att utgå från att sändningsområdena i första hand skulle finnas i storstadsområdena och medelstora städer med omland. Ett befolkningsunderlag på ca 100 000 personer ansågs vara en lämplig undre gräns för ett sändningsområde (a. prop. s. 12 f.).

Den befolkningsunderlagsbaserade utgångspunkten för sändningsområdenas utformning innebar ett fokus på att etablera sändningsmöjligheter i Stockholm, Göteborg och Malmö. Konsekvensen var att sändningsområden i närheten av storstadsområdena i allmänhet kunde rymma endast ett fåtal tillståndshavare med anledning av de tekniska begränsningar en sådan frekvensanvändning medför. Enligt dessa principer för utformning av sändningsområden fick exempelvis Stockholmsområdet tio tillstånd medan Uppsala och Södertälje fick två vardera. Göteborgsområdet fick fem tillstånd medan Borås fick två. I Malmöområdet kunde det tillhandahållas tre sändningsmöjligheter medan Lund fick två.

Enligt 13 kap. 2 § andra stycket radio- och tv-lagen ska sändningsområdena vidare utformas så att ett stort antal tillstånd kan ges. Detta hänger samman med att den kommersiella radioverksamheten enligt de ursprungliga intentionerna skulle vara lokalt inriktad. Bestämmelsen tydliggör den avvägning som gjorts mellan färre sändningsområden med stor täckning och flera mindre sändningsområden. I propositionen anfördes att om det i samband med planeringen av sändningsområdena uppkommer en konflikt mellan önskemål om mycket omfattande sändningsområden för enskilda tillståndshavare och möjligheten att bereda flera tillståndshavare sändningsmöjligheter, bör det förstnämnda intresset vika (a. prop. s. 11).

Sedan lokalradiolagen infördes har regelverket som omgärdar den kommersiella radion förändrats ett flertal gånger, t.ex. år 2000 då lokalradioregelverket fördes in i radio- och TV-lagen (1996:844)

och i samband med tillkomsten av den nya radio- och tv-lagen (2010:696). Bestämmelserna om sändningsområdenas utformning har dock i huvudsak behållits. Även om det är möjligt att förändra sändningsområdenas omfattning under förutsättning att det finns tekniska möjligheter, är den indelning i sändningsområden som föregick den första utlysningen i stort sett densamma än i dag. Några sändningsområden har förvisso tillkommit under åren men i huvudsak är sändningsområdenas utformning baserad på de principer som låg till grund för lokalradiolagens införande 1993. Sändningar bedrivs i dag i 51 sändningsområden. Antalet tillstånd i varje sändningsområde varierar. Det finns som beskrivits ovan fler tillstånd i storstadsområdena än på landsorten. Sammanlagt finns 103 sändningstillstånd.

Den kommersiella radion har sedan starten utvecklats mot allt mer av samarbete mellan tillståndshavarna, antingen genom avtal eller genom ägarmässiga samband. Ur lyssnarnas perspektiv ger sig samarbetet till känna framförallt genom att sändningarnas innehåll består av centralt producerade format som är tillgängliga i stora delar av landet. De ursprungliga intentionerna med lokala radiostationer med oberoende ställning och inriktning mot sitt lokala spridningsområde har inte uppnåtts. Utvecklingen mot samarbete i olika typer av nätverk inleddes kort efter det att de första lokalradiotillstånden tilldelades. En viktig faktor bakom förändringarna har varit svårigheterna för tillståndshavarna att nå lönsamhet i självständigt bedriven radioverksamhet särskilt inriktad mot ett lokalt avgränsat sändningsområde. Den omstrukturering av branschen som skett kan därför beskrivas som driven av ekonomiska orsaker. Tillståndshavarna har strävat efter att nå ut med sina sändningar över fler än ett sändningsområde, bland annat för att kunna sända reklam för en nationell marknad.

2.2 Skälen för förslaget

Allmänna utgångspunkter

De nuvarande tillstånden går ut den 31 juli 2018. För första gången sedan kommersiell radio infördes kommer samtliga sändnings-

tillstånd att utlysas av MPRT och fördelas på nytt i ett slutet anbudsförfarande, enligt 13 kap. radio- och tv-lagen (2010:696) samt föreskrifter meddelade av myndigheten. Det är därför lämpligt att i detta läge, inför den kommande tillståndspanoden, överväga förändringar i de regler som påverkar hur sändningsområdena kan utformas.

Den utveckling som beskrivits ovan tydliggör att det är ekonomiskt intressant för radioföretagen att kunna sända i en omfattning som uppdelningen i lokalt avgränsade sändningsområden ursprungligen syftade till att förhindra. En ekonomiskt livskraftig radiobransch kan bidra till ökad konkurrens på hela radioområdet och i längden gagna en utveckling av sändningarnas innehåll. Det är därför viktigt att de regler som styr utformningen av sändningsområden har som utgångspunkt dels de affärsmässiga förutsättningarna för att bedriva kommersiell radio, dels de tekniska möjligheterna att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av tillgängliga frekvensresurser.

Regeringsuppdrag om ny frekvensplanering

Som en del i förändringsarbetet inför nästa tillståndspanoden gav regeringen den 14 april 2016 PTS i uppdrag att i nära dialog med MPRT ta fram en ny frekvensplanering för analog kommersiell radio (Ku2016/00937/MF). Enligt uppdraget ska den nya frekvensplaneringen främja konkurrens och mångfald på hela radioområdet och ge förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio. Frekvensplaneringen bör bland annat möjliggöra sändningsområden med så stor täckning som möjligt. Uppdraget ska slutredovisas den 30 juni 2017 och en delredovisning ska ske senast den 30 oktober 2016. I bakgrunden till uppdraget anføres bland annat att den kommersiella radions utveckling sedan starten kännetecknats av att tillståndshavarna strävat efter att nå ut med sina sändningar över flera sändningsområden, bland annat för att kunna sända reklam för en nationell marknad. Det har lett till nätverksbildningar och en successiv försvagning av den lokalt inriktade kommersiella radion. Vidare anføres att sändningsområdenas utformning är betydelsefull för tillståndshavarnas möjligheter att bedriva en ekonomiskt bärkraftig verksamhet och

för konkurrerensen såväl inom den kommersiella radion som på hela radioområdet. Sändningsområden som medger större täckning än idag kan skapa en bättre balans mellan public service-radio och kommersiell radio.

Myndighetens bestämning av sändningsområdenas omfattning

När det gäller de förändringar som nu föreslås i radio- och tv-lagen handlar det sammantaget om att ge den ansvariga myndigheten större handlingsutrymme vid utformningen av sändningsområden. Genom att ta bort kravet på att myndigheten ska ta hänsyn till vad som är naturliga lokala intresseområden och i stället utgå från vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet läggs fokus på en väl fungerande marknad för kommersiell radio i stället för lokalt förankrade radiostationer. Mot bakgrund av det ökade nätverkssamarbetet som skett sedan lokalradions tillkomst kan förslagen i denna del ses som en naturlig utveckling av regelverket för kommersiell radio och en anpassning till den ekonomiska verklighet som kommersiell radio har att förhålla sig till. Att myndigheten enligt förslaget också ska ta hänsyn till förutsättningarna för en livskraftig kommersiell radio betonar ytterligare att de affärsmässiga aspekterna, sett ur radioföretagens synvinkel, är en viktig parameter vid utformningen av sändningsområden.

Mångfald och konkurrens på *hela* radioområdet innebär att förhållandena såväl inom den kommersiella radion som mellan kommersiell radio och Sveriges Radio bör beaktas. Såsom regeringen framhåller i bakgrunden till uppdraget till PTS att ta fram en ny frekvensplanering kan sändningsområden som medger större täckning än idag skapa en bättre balans mellan public service-radio och kommersiell radio. Det gäller i förhållande till såväl de rikstäckande sändningarna som de regionala sändningar som Sveriges Radio bedriver. Myndighetens arbete med att främja mångfald och konkurrens bör vägledas av att sammantaget skapa förutsättningar för en radiomarknad som kan bestå av flera aktörer som självständigt har förutsättningar att bedriva en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet.

För att myndigheten ska få större frihet i arbetet med att utforma sändningsområden för analog kommersiell radio föreslås också att den nuvarande bestämmelsen i 13 kap. 2 § andra stycket om att sändningsområdena ska utformas så att ett stort antal tillstånd kan ges utmönstras. Ett tänkbart utfall är att en ny indelning av sändningsområden innebär att det på vissa orter skapas utrymme för fler kanaler medan det på andra orter blir färre. Den förändring som nu föreslås kan således innebära att den totala mängden tillgängliga tillstånd minskar jämfört med i dag. Detta är i sig inte ett problem utifrån ett mångfaldsperspektiv. Om färre, men större och mer kommersiellt attraktiva sändningsområden kan skapas, som samtidigt lägger grunden för en väl fungerande radiomarknad med lönsamma radioföretag, gynnas mångfalden och konkurrensen på området totalt sett. Mot bakgrund av att tillstånd i olika sändningsområden i dag används för att sända samma format skulle en utveckling i denna riktning inte heller nödvändigtvis innebära att mångfalden med avseende på programinnehåll minskar.

En utveckling som innebär färre tillstånd att sända kommersiell radio skulle även betyda en förenkling för den ansvariga myndigheten och att den kommande tillståndsgivningsprocessen underlättas. Sannolikt är det också en fördel för intressenter i tillståndsgivningsprocessen att kunna delta i ett anbudsförfarande med färre tillstånd, varav ett antal möjliggör större räckvidd för sändningarna än i dag, jämfört med att fler mindre och lokalt avgränsade tillstånd auktioneras ut. Det skapar förutsättningar för att radiomarknaden även under kommande tillståndsperiod ska kunna tillhandahålla det som radiolyssnarna idag kan ta del av, dvs. ett antal format som är inriktade mot publiken i hela landet.

Effektivare frekvensanvändning

Ett annat skäl till de föreslagna förändringarna är av frekvensteknisk natur. Genom att ersätta den nuvarande bestämmelsen om sändningsområdenas utformning med en bestämmelse som inte längre binder myndigheten vid att sträva efter att tillgängliggöra lokalt avgränsade sändningsområden skapas förutsättningar för en effektivare användning av det tillgängliga

frekvensutrymmet. De sändningsområdesgränser som nuvarande tillståndshavare haft att förhålla sig till har i vissa fall medfört att frekvensanvändningen begränsats genom olika typer av inskränkningar. Ett exempel är att tillstånd som ges av PTS för användning av radiosändare, efter det att MPRT gett sändningstillstånd för ett visst område, varit förenat med villkor om tekniska begränsningar för att sändningarnas hörbarhet ska hållas inom sändningsområdets gränser. Konsekvensen av de lokalt avgränsade sändningsområdena har varit att frekvenser inte kunnat utnyttjas optimalt. Genom att inte binda myndighetens planering av sändningsområden till att den ska ge många lokala sändningstillstånd skapas förutsättningar att åstadkomma en bättre användning av tillgängliga frekvensresurser.

En annan förändring som föreslås är att MPRT inte längre ska behöva ta hänsyn till vissa tekniska frågor uttryckta i 13 kap. 2 § första stycket 1 och 2, vid utformningen av sändningsområden. Arbetet med att utforma sändningsområden innebär ett nära samarbete mellan MPRT och PTS. Den senare myndigheten ansvarar för ett effektivt frekvensutnyttjande och ger tillstånd för användning av radiosändare enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Mot bakgrund av myndigheternas samarbete i dessa frågor förefaller det inte nödvändigt att i radio- och tv-lagen närmare reglera vilka frekvenstekniska hänsyn som MPRT ska ta. I stället bör det av lagen framgå att myndigheten ska samråda med PTS i frågor om sändningsområdenas omfattning. Därigenom säkerställs att synpunkter från frekvensteknisk expertis beaktas om det behövs i det enskilda fallet. Samtidigt innebär ett engagemang från båda myndigheternas sida i dessa frågor att den s.k. dubbla tillståndsgivningen som råder för marknätssändningar, där MPRT ger sändningstillstånd enligt radio- och tv-lagen och PTS därefter ger tillstånd att använda radiosändare enligt lagen om elektronisk kommunikation, förbereds på ett effektivt sätt.

Målen för mediepolitiken är bl.a. att stödja yttrandefrihet, mångfald och massmediernas oberoende och tillgänglighet (prop. 2014/15:1 utg.omr. 17, avsnitt 13.3). Yttrandefriheten har enligt 1 kap. 1 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. De förändringar som nu föreslås avseende sändningsområden för analog kommersiell radio görs för

att främja yttrandefrihet och mångfald. I detta sammanhang bör också nämnas att närradion fortsatt är en viktig möjlighet för det lokala ideella föreningslivet att sända över områden av en kommuns storlek. Möjligheten att sända webb-radio är också betydelsefull ur mångfalds- och yttrandefrihetssynpunkt.

3 Ökad konkurrens och mångfald inom den kommersiella radion

3.1 Utgångspunkter för förslagen

3.1.1 Radiomarknadens utveckling och behovet av regler för att främja konkurrens och mångfald

Radiomarknadens utveckling

Den kommersiella radions utveckling har sedan införandet vid 1990-talets mitt kännetecknats av en genomgripande struktur-omvandling. Självständiga tillståndshavare har efter hand knutits till något av de framväxande nätverken, antingen genom uppköp eller genom ingående av någon form av samarbetsavtal om programproduktion eller annonsförsäljning. Idag består den kommersiella radiomarknaden i princip av två aktörer, Bauer Media AB (Bauer Media) och MTG Radio AB (MTG Radio). Vid utgången av 2015 kontrollerade de samtliga landets 103 sändningstillstånd. Bauer Media, tidigare SBS Discovery Radio AB, innehar direkt, genom deläggande eller samarbetsavtal inflytande över 73 sändningstillstånd. Resterande tillstånd är knutna till nätverket MTG Radio.

Det regelverk som omgärdar den kommersiella radion innehåller flera bestämmelser som syftar till att motverka en utveckling mot ökad ägarkoncentration. Det handlar framförallt om bestämmelser avsedda att begränsa möjligheten att inneha fler än ett tillstånd i ett sändningsområde (13 kap. 5 § radio- och tv-lagen [2010:696]) och bestämmelser som reglerar överlåtelse av sändningstillstånd (13 kap. 18 §). Därtill finns bestämmelser om att den ansvariga

myndigheten under vissa förutsättningar kan återkalla tillstånd, t.ex. om en tillståndshavare kommit att förfoga över mer än ett tillstånd i ett sändningsområde utan myndighetens godkännande (18 kap. 5 §). Dessa bestämmelser har ändrats under åren, ibland med målet att hindra en fortsatt utveckling mot ökad koncentration. Ett exempel är de förändringar som genomfördes år 2000 då reglerna om överlåtelse av tillstånd skärptes (prop. 1999/2000:55 s. 69 f.). Förändringar har också skett som inneburit att utvecklingen mot ökat nätverkssamarbete i viss mån bejakats, t.ex. när möjligheten att ställa krav på sändningarnas innehåll togs bort i samband med att den nya radio- och tv-lagen infördes 2010.

Tillsynen av radiomarknaden

Den ansvariga myndigheten har vid flera tillfällen granskat utvecklingen på radiomarknaden. Radio- och TV-verket genomförde 1999 en tillsyn av ägarförhållanden inom lokalradion och uppmärksammade då särskilt samarbetsavtal av typen franchiseavtal som ingående reglerade den ena partens handlingsfrihet. Enbart franchiseavtalen i sig ansågs då inte medföra att franchisegivaren ensam hade bestämmande inflytande över tillstånden. I två fall hade franchisegivaren också 50 procent av aktierna i tillståndshavarbolagen. I de fallen fann verket att franchisegivaren ensam kommit att få bestämmande inflytande över mer än ett tillstånd, men med hänvisning till att en återkallelse alltid är en ingripande åtgärd beslöt verket att inte vidta någon åtgärd (Radio- och TV-verkets beslut dnr 836/98, 899/95 och 2254/96). Radio- och TV-verket gjorde 2005 en ny översyn av behörigheten att inneha tillstånd att sända lokalradio. Översynen innebar en omfattande utredning av ägar- och avtalsförhållandena på radiomarknaden. Av särskilt intresse för verkets granskning var de samarbetsavtal som reglerade förhållandena mellan MTG Radio och NRJ inom de sju sändningsområden där båda nätverken fanns representerade. Frågan var om MTG Radio kunde anses förfoga och ensamt ha bestämmande inflytande över mer än ett tillstånd inom ett sändningsområde. Radio- och TV-verket fann att så inte var fallet, trots att MTG Radio hade en stark position i avtalsförhållandet. Verkets slutsats var att det inte fanns grund för att återkalla något

tillstånd (Radio- och TV-verkets beslut dnr 0953/2004). Ytterligare en tillsyn genomfördes 2013 av Myndigheten för radio och tv, bland annat mot bakgrund av NRJ:s samarbete med SBS Radio. Myndigheten fann vid tillsynen att ingen, utan medgivande från myndigheten, direkt eller indirekt genom ägande eller avtal, förfogade över mer än ett tillstånd inom ett sändningsområde (Myndigheten för radio och tv:s beslut dnr 12/01919 och 13/00505). Sammanfattningsvis kan sägas att Radio- och TV-verkets och sedermera Myndigheten för radio och tv:s prövningar inte lett till några åtgärder som tvingat fram en förändring i ägandet av tillstånd eller av befintliga tillståndshavares kontroll över radiomarknaden.

Konkurrensverket utredde 2014 om ett samarbetsavtal angående bland annat annonsförsäljning mellan SBS Radio och RBS Broadcasting (NRJ) utgjorde en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579). Utredningen visade att samarbetsavtalet resulterat i att annonsköpare i 11 sändningsområden endast kunde vända sig till SBS Radio för att köpa reklamtid i radio. Annonsköparna hade i dessa områden inte längre möjlighet att välja mellan alternativa leverantörer vid köp av reklamtid i radio. Konsekvensen av samarbetsavtalet var att konkurrensen på marknaden för försäljning av reklamtid i analog kommersiell radio i de aktuella områdena helt eliminerats. Konkurrensverkets prövning resulterade i att SBS Radio åtog sig att genom förändringar i samarbetsavtalet fransäga sig rätten till en del av den lokala annonsförsäljningen som var hänförlig till samarbetspartnern NRJ:s, respektive sändningstillstånd i de utpekade sändningsområdena (Konkurrensverkets beslut dnr 174/2012). Konkurrensverkets ingripande visar att samarbeten mellan var för sig fristående radioföretag som äger sina egna sändningstillstånd kan vara till nackdel för konkurrensituationen på radiomarknaden.

Utgångspunkter för förändrade regler

Frågan om behovet av regler för att främja yttrandefrihet och mångfald på radioområdet aktualiserar bestämmelser i grundlagen. Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) slår fast att upplåtelse av radio-

frekvenser ska ske på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet (3 kap. 2 § andra stycket). I motiven till den aktuella bestämmelsen anförs att yttrande- och informationsfrihet ska vara grundläggande mål vid normgivning som berör fördelningen av det tillgängliga utrymmet i radiofrekvensspektrum (prop. 1990/91:64 s. 116). Dessa principer ska vara vägledande också vid förvaltningsbeslut som rör frekvensfördelningen. När sändningsmöjligheterna fördelas är det därför viktigt att flera av varandra oberoende intressen ges möjlighet att utnyttja mediet.

Radiomarknadens utveckling visar att det finns ett uppenbart ekonomiskt intresse från tillståndshavarna att kunna kontrollera så många sändningstillstånd som möjligt. En ökad ägarkoncentration är till nackdel för konkurrens och mångfald på radioområdet. Nuvarande regler i radio- och tv-lagen som ska motverka en koncentration av makten över radiomarknaden har visat sig kunna kringgås av tillståndshavarna. Därtill har den ansvariga myndighetens tillsyn utifrån dessa regler inte medfört några åtgärder för att begränsa eller förhindra det allt längre drivna nätverks-samarbetet.

Som nämnts ovan har dock Konkursverket kommit fram till att ett samarbetsavtal om annonsförsäljning utgjorde ett konkurrensbegränsande samarbete i strid med konkurrenslagen. Konkurrenslagens bestämmelser är tillämpliga på förhållanden på den kommersiella radiomarknaden men det ligger utanför konkurrenslagens ändamål att motverka koncentration till nackdel för yttrandefriheten. Det är därför nödvändigt att det också utanför konkurrensrätten finns möjligheter att ingripa mot ägarkoncentration och samarbeten som försämrar konkurrens och mångfald på radioområdet. Sammantaget finns det ett fortsatt behov att reglera hur många tillstånd som får innehas i ett tillståndsområde och av bestämmelser om hur överlåtelse och återkallelse av tillstånd får ske för att upprätthålla konkurrens och mångfald även under löpande tillståndsperiod.

Inför den kommande tillståndsperioden som inleds den 1 augusti 2018 är det lämpligt att se över det nuvarande regelverket och föreslå förändringar. Utgångspunkten för dessa förändringar är att de nuvarande reglerna på området är föråldrade. De tillkom i samband med införandet av lokalradion då intentionen var att åstadkomma en radiomarknad med lokalt förankrade och själv-

ständiga radioföretag inriktade mot en lokal marknad. När förslag nu lämnas om att förbättra möjligheterna för radioföretagen att sända över större områden än i dag (se avsnitt 2 om sändningsområdenas omfattning) tas ett avgörande steg bort från tidigare fokus på den lokala radiomarknaden. Det innebär också att de rättsliga förutsättningarna för myndighetens tillsyn av radiomarknaden under tillståndstiden bör förändras. De förändringar av reglerna om överlåtelse och återkallelse av tillstånd som skett tidigare har i stora delar varit skärpningar som byggt vidare på de ursprungliga reglerna, vilka visat sig vara lätta att kringgå av tillståndshavarna. I det följande föreslås därför nya regler som ska ge utrymme för den ansvariga myndigheten att göra nya bedömningar i dessa frågor utan att vara bunden av tidigare praxis.

3.1.2 Om mångfald, konkurrens och sändningarnas innehåll

Begreppet mångfald används på olika sätt. När det gäller mångfald inom massmedierna är det vanligt att begreppet uppfattas som att det avser utbudet, dvs. innehållet i det som allmänheten kan ta del av. Denna mångfald brukar ibland kallas för innehållslig mångfald och avse den innehållsmässiga bredden i sändningarna. Mångfalden handlar då om att olika åsikter och värderingar kan komma till uttryck och bidra till en allsidig diskussion om viktiga samhällsfrågor. Mångfalden kan också beskrivas i termer av strukturell mångfald vilket tar sikte på strukturen i ägandet av exempelvis tillstånd för radiosändningar och i förlängningen det regelverk som avgör hur sändningstillstånd ska fördelas. Avgörande för mångfalden i detta perspektiv är att det finns en möjlighet för olika åsikter och intressen att komma till uttryck genom massmedierna. En utveckling där sändningsmöjligheterna kommer under en eller ett fåtal aktörers kontroll skulle därmed potentiellt kunna vara till nackdel för mångfalden beroende på hur tillståndsinnehavarna hanterar sina sändningsrättigheter. Uttryckt på ett annat sätt gynnas mångfalden om det finns ett antal självständiga aktörer som oberoende av varandra har tillgång till de resurser som krävs för att yttra sig i exempelvis radiosändningar.

Goda förutsättningar för mångfald på radioområdet innebär att det finns möjligheter för självständiga aktörer att verka på radio-

marknaden i konkurrens om lyssnare och annonsörer. Det bör framhållas att denna strukturella mångfald också har betydelse för den innehållsliga mångfalden eftersom avsaknaden av konkurrens i sig kan leda till ett likriktat innehåll. Om ett företag tilläts kontrollera samtliga sändningstillstånd inom ett sändningsområde riskerar incitamenten att utveckla sändningarnas innehåll att minska. När det gäller den innehållsliga mångfalden bör också nämnas att radio- och tv-lagen sedan 2010 inte medger att myndigheten i sändningstillstånden ställer villkor om innehållet i sändningarna. Det innebär att betydelsen av regler för att upprätthålla en ägarmässig mångfald har ökat. Regler som främjar en radiomarknad bestående av självständiga och konkurrerande radioföretag är därmed betydelsefulla för mångfalden i ett brett perspektiv.

3.2 Innehav av flera tillstånd i ett sändningsområde

Förslag: En tillståndshavare får inte förfoga över mer än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio inom ett sändningsområde, om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen.

3.2.1 Bakgrund

Enligt 13 kap. 5 § radio- och tv-lagen får ingen ha mer än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio inom ett sändningsområde, om det inte finns särskilda skäl till det.

När kommersiell radio infördes begränsades möjligheten för en tillståndshavare att ha mer än ett tillstånd. Regeln formulerades ursprungligen så att ingen, varken direkt eller genom företag i vilket han på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal har ett bestämmande inflytande, kan få mer än ett tillstånd (5 § lokalradiolagen [1993:120]). Innebörden var alltså att den som redan hade tillstånd att sända privatradio inte skulle kunna få ännu ett sådant tillstånd, vare sig i det egna sändningsområdet eller i något annat område. Skälen för förslaget var enligt den promemoria som låg till grund för lagstiftningsärendet att privatradion borde ha

en lokal förankring och självständig ställning. Denna självständighet borde gälla i förhållande till såväl sändningar i andra områden som andra sändningar inom det egna området. Ett annat motiv för förslaget var att möjligheterna till konkurrens borde tas tillvara. Med hänsyn till kravet på självständighet borde varje tillståndshavare därför endast kunna få tillstånd att sända ut en programtjänst i ett sändningsområde (Ds 1992:22 s. 39).

I den följande propositionen om privat lokalradio (prop. 1992/93:70 s.16) anförde regeringen som skäl för begränsningen av möjligheten att inneha mer än ett tillstånd att tillkomsten av självständiga, lokalt förankrade radioföretag borde underlättas samtidigt som en utveckling mot ett fåtal centralt kontrollerade kedjeföretag borde motverkas.

Vid Lagrådets granskning av förslagen diskuterades särskilt om begränsningarna i möjligheten att få tillstånd var förenliga med grundlagen. Lagrådets resonemang fördes utifrån förslaget att dagstidningsföretag skulle vara uteslutna från möjligheten att få tillstånd, men gällde också uttryckligen de andra begränsningar som föreslogs, bland annat att ingen kunde få mer än ett tillstånd. De bestämmelser som aktualiserades var 3 kap. 3 § YGL som innebär att en förutsättning för att införa en begränsning i sändningsrätten är att den står i överensstämmelse med 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen (RF) (dåvarande 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 §). Det innebär bland annat att en begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare gäller att yttrandefriheten och informationsfriheten såvitt nu är i fråga får begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 23 § RF, dåvarande 2 kap. 13 §). Även 3 kap. 2 § andra stycket YGL var enligt Lagrådet av intresse i detta sammanhang. Enligt denna bestämmelse ska det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Lagrådet anförde att den föreslagna begränsningen gjorts just med tanke på yttrandefriheten och informationsfriheten och med syfte att utrymmet att sända lokalradio ska utnyttjas så att dominans över nyhetsförmedling och opinionsbildning motverkas och i

stället möjligheterna till mångfald tas tillvara. En sådan begränsning fick enligt Lagrådets mening – mot bakgrund av det begränsade utrymme som finns för lokalradiosändningar – anses ligga väl i linje med grundlagsbestämmelserna om vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Lagrådet godtog vidare regeringens uppfattning att begränsningen fick anses vara föranledd av ett sådant särskilt viktigt skäl som avses i 2 kap. 13 § RF (nuvarande 2 kap. 23 §) (prop. 1992/93:70 s. 18 f.).

Lagstiftarens intention var således att eftersträva en kommersiell radio som bestod av självständiga och lokalt förankrade radioföretag. Utvecklingen efter lokalradiolagens tillkomst blev den motsatta. Som beskrivits i föregående avsnitt inleddes relativt omgående samarbeten mellan tillståndshavare och så småningom etablerades nätverk med syfte att sända centralt producerat material. De höga koncessionsavgifterna, som innebar ett behov av att sänka kostnaderna för programproduktionen, har framhållits som en orsak till utvecklingen. En annan orsak är att de regler som hade införts för att begränsa innehav av fler än ett tillstånd kunde kringgås. Regeringen anförde senare i propositionen Kommersiell lokalradio att den dåvarande ordningen med ett förbud som enkelt kunde kringgås inte var tillfredsställande. Antingen måste reglerna skärpas eller tillsynen förbättras eller så fick man acceptera nätverksbildningarna och upphäva förbudet. För en skärpning av lagstiftningen talade enligt regeringen främst möjligheten att öka antalet självständiga röster i etern. Det framhölls även att ett skärpt förbud skulle kräva utökad tillsyn men att det ändå inte var säkert att ett förbud inte kunde kringgås genom olika typer av bulvanförhållanden. Risker var därför överhängande, menade regeringen, att även en skärpt lagstiftning skulle bli verkningslös. Dessutom framhölls att nätverksbildningar var en realitet såväl i Sverige som i många andra länder (prop. 1999/2000:55 s. 41).

Alternativet till att skärpa lagstiftningen var enligt regeringen att upphäva förbudet och göra det möjligt att inneha mer än ett tillstånd. Enligt regeringens uppfattning skulle risken för ökad ägarkoncentration kunna motverkas genom att ägarförhållandena beaktades vid urvalet mellan sökande till ett ledigt tillstånd. Det nya tillståndsgivningssystem som föreslogs i propositionen, där betalningsförmågan inte styrde hur tillstånden fördelades utan sökandens ägarförhållanden och åtaganden om programinnehåll,

ansågs kunna minska risken för att ägandet skulle koncentreras på alltför få händer. Mot denna bakgrund ändrades regelverket och det blev tillåtet att inneha mer än ett tillstånd. En begränsning kvarstod dock genom att det endast undantagsvis skulle vara möjligt för någon att disponera fler än ett tillstånd i ett sändningsområde. I propositionen förtydligades att ett sådant undantag kunde göras om efterfrågan på tillstånd i sändningsområdet var låg (a. prop. s. 42). Regeln kom att formuleras så att ingen får ha mer än ett sändningstillstånd inom ett sändningsområde, om det inte finns särskilda skäl (5 kap. 4 § radio- och TV-lagen [1996:844]).

2007 års utredning om kommersiell radio, som föreslog flera ändringar i tillståndsgivningssystemet, tog även upp frågan om innehav av flera tillstånd. Utredningens bedömning var att en tillståndshavare liksom tidigare skulle kunna inneha flera sändningstillstånd, men inte inom ett och samma sändningsområde utan särskilda skäl. Utredningen pekade på att de regler som infördes år 2000 inte lett till någon minskning av nätverksbildningen, snarare tvärtom. På 1990-talet fanns 4–5 nätverk, medan det under 2000-talet skett en ytterligare konsolidering och två dominerande nätverk vuxit fram. Det nya tillståndsgivningssystem som föreslogs innebar en urvalsmetod baserad på ett slutet anbudsförfarande. I kombination med en oförändrad regel om att en tillståndshavare skulle kunna inneha fler än ett tillstånd, kunde detta enligt utredningen leda till viss ägarkoncentration. Utredningen poängterade dock att möjligheten att inneha flera tillstånd främjade finansiell stabilitet och en utveckling av radiobranschen och bedömde därför att det även fortsättningsvis skulle vara möjligt att inneha fler än ett tillstånd, men inte inom ett och samma tillståndsområde såvida det inte finns särskilda skäl (SOU 2008:96 s. 168 f.).

Med den nya radio- och tv-lagen (2010:696) infördes de regler som i dag gäller för analog kommersiell radio. Det är i stora delar ett nytt regelverk jämfört med tidigare regler. Den största förändringen är att sändningstillstånden ska fördelas genom ett slutet anbudsförfarande där den som angett den högsta sändningsavgiften av samtliga sökande ska beviljas tillståndet (13 kap. 8 §). Sändningsavgiften ska anges som ett engångsbelopp för hela den åttaåriga tillståndsperioden (13 kap. 6 §). Samtliga krav på sändningarnas innehåll har slopats. Sändningar av eget eller lokalt

material kan inte längre ställas upp som tillståndsvillkor och den innehållsmässiga kopplingen till sändningsområdet är därmed borttagen.

När det gäller möjligheten att inneha flera tillstånd anslöt sig regeringen vid införandet av den nya lagen till den argumentation som framförts av 2007 års utredning om kommersiell radio. För att kunna sända kommersiell radio krävs finansiell stabilitet och det skulle inte främja, utan snarast motverka möjligheterna att göra satsningar i branschen, om det inte skulle vara möjligt att inneha fler än ett tillstånd (prop. 2009/10:115 s. 221). Regeln om möjlighet att inneha fler än ett tillstånd behövs i huvudsak oförändrad med vissa redaktionella och språkliga ändringar. Regeringen anförde vidare att en omständighet som kan utgöra särskilda skäl är att det i ett sändningsområde finns många tillstånd att fördela. Ett annat förhållande som skulle kunna utgöra särskilda skäl är att det endast finns en behörig sökande och att denne redan har ett tillstånd i sändningsområdet (a. prop. s. 304).

Ett aktuellt exempel på regelverkets tillämpning

Myndigheten för radio och tv meddelade den 25 september 2015 fyra tillstånd för analog kommersiell radio. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten av en sökande som inte fått tillstånd. Den klagande parten anförde till stöd för sin talan att bestämmelsen i 13 kap. 5 § radio- och tv-lagen innebär att dotterföretag inte kan ges sändningstillstånd om moderföretaget eller något av moderföretagets andra dotterföretag redan har ett tillstånd inom samma sändningsområde. Myndighetens beslut om tilldelning av sändningstillstånd borde enligt klaganden därför rivs upp och tillståndet tilldelas nästa lämpliga sökande som inte innehade sändningstillstånd inom sändningsområdet.

Målet i förvaltningsrätten handlade alltså om hur regeln i radio- och tv-lagen om att ingen får ha mer än ett tillstånd att sända kommersiell radio inom ett sändningsområde skulle tolkas. Förvaltningsrätten konstaterade att det varken i specialmotiveringen till 13 kap. 5 § eller i förarbetena i övrigt anges hur begreppet *ingen* ska tolkas. Enligt förvaltningsrätten gick det inte

heller att från tidigare lagstiftning i frågan dra någon säker slutsats hur begreppet i bestämmelsen ska tolkas.

I målet anförde Myndigheten för radio och tv att ordet *ingen* i 13 kap. 5 § syftar till den fysiska eller juridiska person som innehar ett tillstånd, tillståndshavaren, inte tillståndshavarens ägare. Myndigheten gjorde vidare en jämförelse med hur reglerna om överlåtelse respektive återkallelse av tillstånd att sända analog kommersiell radio i 13 kap. 18 § respektive 18 kap. 5 § är utformade. När det gäller överlåtelse och återkallelse anges uttryckligen att regleringen avser fall där tillståndshavaren förfogar över ytterligare tillstånd direkt eller indirekt. Enligt Myndighetens argumentation är detta en vidare krets än vad som utpekats med begreppet *ingen*. Om avsikten var en motsvarande vidare krets även i 13 kap 5 § skulle detta ha angetts på ett jämförbart sätt som för överlåtelse eller återkallelse. Eftersom tillståndskravet är en inskränkning av yttrandefriheten bör man inte utan uttryckligt lagstöd ge ordet *ingen* en vidare betydelse än att detta avser tillståndshavaren dvs. den som direkt förfogar över ett tillstånd.

Förvaltningsrätten gjorde på de skäl som myndigheten anført samma bedömning i frågan hur bestämmelsen i 13 kap 5 § ska tolkas (Förvaltningsrättens i Stockholm mål nr 22334-15, 22345-15). Avgörandet har inte överklagats.

3.2.2 Skälen för förslaget

Enligt förslaget får en tillståndshavare inte förfoga över mer än ett tillstånd i ett sändningsområde om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen. Förslaget innebär en förändring av den nuvarande regelns utformning på flera sätt. I den nuvarande lagtexten är utgångspunkten att *ingen* får ha mer än ett tillstånd, om det inte finns särskilda skäl till det. Enligt förslaget framgår det i stället direkt av lagtexten att det är möjligt att förfoga över flera tillstånd i ett sändningsområde. Denna möjlighet är dock beroende av konkurrenssituationen i sändningsområdet. Rekviritet *inverka menligt på konkurrensen* är utformat med 3 kap. 23 § första stycket 2 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som förebild. Detta beskrivs närmare i förslaget om reglering av överlåtelse av tillstånd, som anknyter till den föreslagna

utformningen av rekvisitet inverka menligt på konkurrensen (se vidare avsnitt 3.3). För det andra införs begreppet *förfoga över* för att markera att inte enbart direkta tillståndsinnehav ska beaktas vid bedömningen utan också indirekta innehav, t.ex. genom dotterbolag. Vid bedömningen av om konkurrenssituationen påverkas ska myndigheten även kunna ta hänsyn till långtgående samarbeten mellan tillståndshavare, i synnerhet om samarbetet innebär begränsningar i ena partens möjligheter att bestämma över innehållet i sändningarna.

Förslaget innebär således att det fortsatt blir möjligt att inneha mer än ett tillstånd i ett sändningsområde under förutsättning att det inte inverkar menligt på konkurrensen. Det blir upp till MPRT att i det enskilda fallet avgöra var gränsen går för hur många tillstånd en tillståndshavare kan förfoga över i ett sändningsområde. En avgörande faktor är självklart hur många tillstånd som kan meddelas i sändningsområdet. Förekomsten av många tillstånd inom ett område ger utrymme för en ensam aktör att förfoga över mer än ett tillstånd utan att det finns skäl att anta att det skulle snedvrída konkurrensen inom sändningsområdet. Det ligger också i linje med tillämpningen av den nuvarande bestämmelsen där ett skäl för att tillåta innehav av mer än ett tillstånd är att det finns många tillstånd att fördela. Liksom tidigare bör det förhållandet att det bara finns en behörig sökande till ett ledigt tillstånd, och den sökanden redan innehar ett tillstånd i sändningsområdet, inte i sig hindra innehav av ytterligare ett tillstånd.

Det generella behovet av regler som begränsar möjligheten att inneha flera tillstånd i ett och samma sändningsområde har beskrivits i föregående avsnitt. Den föreslagna ändringen syftar till att minska risken för att mångfalden begränsas inom ett sändningsområde. Förändringen är angelägen också mot bakgrund av förslagen om sändningsområdenas utformning. En omdaning av de faktiska sändningsmöjligheterna, som i huvudsak innebär en övergång från flera lokalt avgränsade områden till färre områden med större yttäckning, innebär att den kommersiella betydelsen av tillståndsinnehavet ökar. Utvecklingen på radiomarknaden, där tillståndshavarna slutit sig samman i nätverk för att nå större geografisk spridning av ett centralproducerat innehåll, visar på betydelsen av att kunna nå så många radiolyssnare som möjligt. Det är då än viktigare för konkurrensen på radioområdet att det finns

regler i syfte att förhindra att ett fåtal större sändningstillstånd kan kontrolleras av en eller två aktörer.

En tänkbar utveckling är att sändningsområdena utformas så att de blir delvis geografiskt överlappande, t.ex. att tillstånd som ger möjlighet till sändningar över ett mindre område samtidigt kan täckas av sändningar enligt ett annat tillstånd som ger rätt att sända över större områden. I det fallet bör det vara möjligt för en och samma aktör att inneha sådana överlappande tillstånd utan att det snedvrider konkurrensen. Bedömningen ska således göras utifrån ett specifikt sändningsområde och hur konkurrenssituationen utvecklas inom detta område.

3.3 Överlåtelse av tillstånd

Förslag: Ett tillstånd att sända analog kommersiell radio ska, liksom tidigare, få överlåtas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. Myndigheten får medge en överlåtelse om det inte finns skäl att anta att överlåtelsen skulle inverka menligt på konkurrensen.

3.3.1 Bakgrund

I lokalradiolagen (1993:120) infördes regler om överlåtelse av tillstånd med innebörden att tillstånd fick överlåtas om den ansvariga myndigheten medgav det. Medgivande skulle lämnas om förvärvaren var behörig att få tillstånd. Förvärvarens behörighet bestämdes bland annat genom att ingen, varken direkt eller genom företag i vilken han på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam hade ett bestämmande inflytande, fick ha mer än ett tillstånd (5 § lokalradiolagen). Andra behörighetsbegränsningar fanns i form av att dagstidningsföretag liksom staten, landsting och kommuner varken direkt eller indirekt kunde få tillstånd.

När lokalradioregelverket ändrades år 2000 skärptes reglerna om överlåtelse. Regeringen ansåg att regleringen med ”ensamt bestämmande inflytande” var otillräcklig för att förhindra nätverk (prop. 1999/2000:55 s. 70). Regeringen anförde vidare att som ägarförhållandena då såg ut var det vanligt att någon direkt eller

indirekt ägde större delar av flera bolag som hade tillstånd med åtföljande inflytande, utan att för den skull ha ett bestämmande inflytande. Därför föreslogs att myndigheten inte skulle lämna medgivande till överlåtelse om förvärvaren redan hade tillstånd att sända lokalradio i samma sändningsområde, direkt eller indirekt genom företaget i vilket förvärvaren hade del som motsvarade minst 20 procent av samtliga aktier eller andelar eller genom avtal hade ett bestämmande inflytande (a. prop. s. 69). Därutöver infördes en bestämmelse om att medgivande till överlåtelse inte skulle lämnas om det medförde en påtaglig minskning av mångfalden i medieutbudet inom sändningsområdet. Tanken var att starka och etablerade medieföretag inom sändningsområdet, t.ex. dagstidningsföretag, inte borde kunna få ett sändningstillstånd genom överlåtelse. Regeringen föreslog vidare att det skulle vara möjligt att medge undantag från kravet att förvärvaren inte direkt eller indirekt redan får ha tillstånd att sända lokalradio i samma sändningsområde för att tillåta överlåtelse om det fanns särskilda skäl. Sådana skäl kunde vara att överlåtelsen inte bedömdes medföra att mediekoncentrationen i området ökade eller att efterfrågan på sändningstillstånd i området var låg (a. prop. s. 70).

Med den nya radio- och tv-lagen (2010:696) infördes ett nytt urvalssystem vilket fick till följd att reglerna om överlåtelse av tillstånd ändrades. Tillståndsmyndigheten ska inte längre beakta påverkan på mångfalden i medieutbudet vid prövningen om överlåtelse ska medges. Denna förändring följer av att sökandens ägarförhållanden inte längre är urvalskriterium för att få sändningstillstånd. En överlåtelse av ett sändningstillstånd är med nuvarande regler således möjlig under förutsättning att Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) medger det (se 13 kap. 18 § första stycket). Liksom tidigare får överlåtelse inte medges om förvärvaren direkt eller indirekt är knuten till stat, landsting eller kommun, vilket följer av att dessa inte kan få tillstånd enligt 13 kap. 4 §. När det gäller möjligheten för någon att förvärva ett nytt tillstånd i ett sändningsområde där denne redan har ett tillstånd är bestämmelsen, med vissa redaktionella ändringar, utformad på samma sätt som bestämmelsen i 5 kap. 16 § i den äldre radio- och TV-lagen (1996:844) i dess lydelse efter de ändringar som infördes år 2000. Om förvärvaren redan har ett tillstånd i samma sändningsområde som det tillstånd vilket överlåtelsen avser,

direkt eller indirekt genom företag som förvärvaren har del i som motsvarar minst tjugo procent av samtliga aktier eller andelar eller genom avtal ensam har ett bestämmande inflytande i, får överlåtelse medges endast om det finns särskilda skäl (13 kap. 18 § andra stycket).

3.3.2 Skälen för förslaget

Som nämnts i det föregående finns det fortsatt ett behov av att reglera överlåtelser av tillstånd att sända analog kommersiell radio för att kunna främja konkurrens och mångfald på radioområdet. Inledningsvis bör det konstateras att det är viktigt att sändningstillstånd kan överlåtas. Skälen för detta har framhållits i tidigare förarbeten (se prop. 1999/2000:55 s. 70 och prop. 2009/10:115 s. 226). För det första bör kommersiellt drivna bolag ha en möjlighet att överlåta sina tillgångar. För det andra är möjligheterna för ett företag i radiobranschen att få kredit väsentligt större om tillstånd kan överlåtas. Överlåtbara tillstånd kan därför gynna investeringar i branschen och radiomarknadens dynamik.

Eftersom det finns ett begränsat antal sändningstillstånd och dessa sammantaget är viktiga för yttrande- och informationsfriheten är det rimligt att tillståndsmyndigheten ger sitt medgivande till överlåtelser. MPRT har utvecklat en praxis kring de nuvarande reglerna om överlåtelse. Som nämnts tidigare har myndighetens prövningar inte resulterat i några beslut som hindrat utvecklingen mot att branschen nu domineras av två aktörer. Konkurrensverkets ingripande visar också att ägarkoncentrationen i vissa sändningsområden gått för långt (Konkurrensverkets beslut 2014-12-03, dnr 174/2012). Det finns därför anledning att överväga införande av regler som på ett effektivare sätt kan förhindra att överlåtelser av sändningstillstånd leder till att konkurrensen försämras. Det ger myndigheten en möjlighet att verka för ökad mångfald även under pågående tillståndsperiod.

Ett alternativ är att skärpa den nuvarande bestämmelsen genom att höja tröskeln för vad som kan anses godtagbart för att myndigheten ska kunna lämna medgivande till en överlåtelse. Till exempel skulle gränsen på 20-procentigt innehav kunna sänkas till

10 procent för att göra det svårare för en förvärvare av ytterligare tillstånd i sändningsområdet. I linje med detta skulle även regeln om bestämmande inflytande genom avtal som hinder för överlåtelse kunna skärpas på så sätt att det skulle räcka med enbart någon form av inflytande. Det som talar emot en sänkning av den nuvarande överlåtelsereglens procentsats är att det finns en risk att det liksom vid tidigare skärpningar inte får önskad effekt. Om nuvarande regler kan kringgås genom olika typer av bulvanförhållanden är sannolikt en skärpning som utgår från den nuvarande bestämmelsens utformning i längden verkningslös. Det kan därför vara lämpligare att utforma regeln på ett helt nytt sätt. I det förslag som nu lämnas kommer myndighetens prövning av en överlåtelse att göras utifrån en bedömning av hur konkurrensituationen påverkas i sändningsområdet. Det blir därmed möjligt för myndigheten att göra en helhetsbedömning utan att vara bunden av vissa på förhand bestämda och lagfästa gränser för när ett ägande eller inflytande ska anses utgöra ett hinder för att medge överlåtelse av tillstånd. Samtidigt bör det framhållas att den föreslagna förändringen medför att det blir mindre förutsebart när överlåtelse får ske.

Det nya rekvisit som föreslås i radio- och tv-lagen är utformat med 3 kap. 23 § första stycket 2 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som förebild. Tillstånd att använda bl.a. radiosändare får enligt den bestämmelsen överlåtas efter medgivande från den myndighet som meddelat tillståndet. En förutsättning för ett sådant medgivande är att det inte finns skäl att anta att överlåtelser inverkar menligt på konkurrensen. I motiven till bestämmelsen sägs att en överlåtelse inte ska medges om det finns skäl att anta att konkurrensen snedvrids (prop. 2002/03:110 s. 164). Post- och telestyrelsen (PTS) är ansvarig myndighet för dessa prövningar, vilka aktualiserats bland annat vid överlåtelser av frekvenstillstånd för mobiltelefoni. I PTS promemoria *Konkurrensanalys vid överlåtelse av tillstånd i 900 MHz och 2,6 GHz*, daterad den 1 januari 2012, beskrivs den metod som myndigheten använder. För att bedöma om en överlåtelse inverkar menligt på konkurrensen utgår myndigheten från hur konkurrens analyseras inom konkurrensrätten.

När MPRT ska tillämpa den föreslagna regeln är analysen av marknaden en viktig utgångspunkt och den bör, i likhet med PTS

bedömningar, kunna utgå från hur marknadsanalyser görs inom konkurrensrätten och konkurrensområdet. Förslaget inverkar dock inte på Konkurrensverkets tillsynsuppdrag.

Den nu föreslagna bestämmelsen om överlåtelse av tillstånd att sända analog kommersiell radio handlar inte primärt om att minska risken för att konkurrensnedvridning påverkar annonsmarknaden inom ett sändningsområde utan att motverka bristande konkurrens utifrån ett mångfaldsperspektiv. Likväl bör det vara möjligt för MPRT att finna ledning i den konkurrensrättsliga metoden och hur marknadsanalyser görs inom konkurrensrätten vid bedömning av om en tillståndsöverlåtelse inverkar menligt på konkurrensen.

Den förändrade frekvensplaneringen, som tidigare anförts som ett skäl för en förändring av reglerna om innehav av mer än ett tillstånd i ett sändningsområde, är också ett skäl för att ändra bestämmelsen om överlåtelse av tillstånd. Med större och mer ekonomiskt betydelsefulla sändningsområden är det viktigt att den ansvariga myndigheten kan agera med kraft för att upprätthålla konkurrens och mångfald, även under löpande tillståndstid.

3.4 Återkallelse av tillstånd

Förslag: Förfogar en fysisk eller juridisk person, utan tillåtelse från Myndigheten för press, radio och tv, över mer än ett tillstånd för analog kommersiell radio i ett sändningsområde, och finns det skäl att anta att förfogandet kan inverka menligt på konkurrensen, får det eller de tillstånd återkallas som har lämnats efter det första tillståndet.

Har Myndigheten för press, radio och tv medgett överlåtelse trots att tillståndshavaren redan har tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde, och det finns skäl att anta att överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen, får tillståndet återkallas endast om beslutet om överlåtelsen grundats på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren. Återkallelsen ska då avse det eller de tillstånd som överlåtits.

3.4.1 Bakgrund

Vid konstitutionsutskottets behandling av förslaget till lokalradiolag förordades en komplettering av lagen med föreskrifter om återkallelse av sändningstillstånd (bet. 1992/93:KU15 s. 18 ff.). Utskottet ansåg att det var angeläget att motverka nätverksbildningar och andra former av dominans inte bara vid tillståndstillfället utan också under hela tillståndstiden. En sådan dominans skulle kunna brytas om tillståndsmyndigheten kunde återkalla tillståndet i fall då en tillståndshavare inte skulle vara behörig att erhålla tillstånd om det utlystes på nytt. Behörighetsbristen skulle exempelvis kunna bero på att en tillståndshavare förfogade över mer än ett tillstånd.

Lokalradiolagen (1993:120) kom därför att innehålla en bestämmelse i 28 § andra och tredje styckena med innebörden att tillståndsmyndigheten ska återkalla det tillstånd som meddelats efter det första tillståndet, om någon förfogar över mer än ett tillstånd direkt eller genom företag där han på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam har ett bestämmande inflytande, under förutsättning att återkallelsen inte framstår som alltför ingripande. Om tillståndsmyndigheten lämnat sitt medgivande till en överlåtelse av tillstånd trots att det förelåg en behörighetsbrist var återkallelse möjlig endast om medgivande till överlåtelsen påverkats av felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren.

När lokalradioregelverket ändrades 2000 anförde regeringen att det var viktigt att begränsningen av möjligheten att överlåta ett sändningstillstånd till någon annan som redan har tillstånd att sända lokalradio i samma område får betydelse under hela tillståndsperioden och att regeln inte kan kringgås. Har en tillståndshavare, utan myndighetens medgivande, t.ex. genom andels- eller aktieköp under tillståndstiden kommit att disponera över mer än ett tillstånd i sändningsområdet borde det enligt regeringen vidare vara möjligt att återkalla det sist meddelade sändningstillståndet (prop. 1999/2000:55 s. 67). Regeln utformades i enlighet med den skärpning som föreslogs när det gällde överlåtelse av tillstånd.

Vid införandet av den nya radio- och tv-lagen 2010 ansåg regeringen att de regler som gällde för återkallelse av tillstånd även

fortsättningsvis skulle gälla för analog kommersiell radio (prop. 2009/10:115 s. 239). Bestämmelsen infördes i 18 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696).

3.4.2 Skälen för förslagen

De föreslagna förändringarna av reglerna om innehav och överlåtelse av tillstånd bör åtföljas av förändringar också av regeln om återkallelse av tillstånd. Bestämmelserna utgör tillsammans ett regelverk för att upprätthålla konkurrens och mångfald på radioområdet och bör därför vara utformade på ett likartat sätt. Bestämmelsen om återkallelse är idag utformad med samma behörighetsbegränsning som regeln om överlåtelse av tillstånd. Genom att i stället göra bestämmelsens tillämpning beroende av en bedömning av konkurrenssituationen inom sändningsområdet åstadkoms en enhetlig utformning av regelverket. Det föreslås därför att tillstånd kan återkallas om någon utan tillståndsmyndighetens tillåtelse förfogar över mer än ett tillstånd i ett sändningsområde, och det finns skäl att anta att förfogandet kan inverka menligt på konkurrensen. Liksom tidigare bör i så fall det eller de tillstånd som har lämnats efter det första tillståndet återkallas (18 kap. 5 § andra stycket). Regeln om återkallelse av tillstånd när myndigheten medgett överlåtelse grundat på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren, föreslås förändras på motsvarande sätt (18 kap. 5 § tredje stycket).

3.5 Vad som ska beaktas när tillstånd återkallas

Förslag: Beslut om återkallelse av tillstånd att sända analog kommersiell radio med anledning av att en fysisk eller juridisk person utan tillåtelse från Myndigheten för press radio och tv förfogar över mer än ett tillstånd i ett sändningsområde, eller när myndigheten medgett överlåtelse trots att tillståndshavaren redan har tillstånd att sända i samma sändningsområde, får ske endast om åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet.

3.5.1 Bakgrund

Som beskrivits i avsnitt 3.4.1 förordade konstitutionsutskottet vid behandlingen av förslaget till lokalradiolag en komplettering av lagen med föreskrifter om återkallelse av sändningstillstånd. Enligt utskottet var bestämmelser som gav staten möjlighet att vidta åtgärder så att en radiostation måste upphöra med en i och för sig lovlig verksamhet av ingripande natur från yttrandefrihetsrättslig synpunkt, även när syftet var att främja mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning. Återkallelsemöjligheten borde därför inte vara helt undantagslös och utskottet föreslog att tillståndsmyndigheten skulle kunna underlåta återkallelse om återkallelsen framstod som en alltför ingripande åtgärd. (bet. 1992/93:KU15 s. 20 f.)

En bestämmelse med denna innebörd behölls när regelverket för kommersiell radio förändrades. I propositionen till den nya radio- och tv-lagen anförde regeringen att återkallelse ska få ske endast om det finns mycket starka skäl för det samt om åtgärden inte framstår som alltför ingripande för tillståndshavaren (prop. 2009/10:115 s. 240). Regeln återfinns idag i 18 kap. 7 § radio- och tv-lagen (2010:696). Av bestämmelsen följer att beslut om återkallelse av tillstånd får fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

3.5.2 Skälen för förslaget

Bestämmelsen innebär en begränsning i möjligheten att återkalla tillstånd och motiveras av att återkallelse av ett sändningstillstånd innebär en inskränkning i yttrandefriheten. Det kan påpekas att Radio- och TV-verket vid tillsyn av radiomarknaden 1999 hänvisat till motsvarande bestämmelse i den äldre radio- och TV-lagen (1996:844) när myndigheten beslutade att inte återkalla tillstånd trots att en tillståndshavare i strid med lagstiftningen innehade mer än ett tillstånd i ett sändningsområde (Radio- och TV-verkets beslut dnr 836/98, 899/95 och 2254/96). Återkallelse av tillstånd är sannolikt i de flesta fall att betrakta som en ingripande åtgärd för den berörda tillståndshavaren. Det kan misstänkas att den nuvarande regleringen medför att återkallelse underlåts i en utsträckning som minskar radioföretagens förtroende för regel-

verket. Återkallelse av sändningstillstånd bör vara en verklig konsekvens för radioföretagen. De regler som syftar till att förhindra att en aktör skaffar sig kontroll över flera tillstånd i ett sändningsområde riskerar annars att kringgås. Det finns därför anledning att överväga förändringar av tillsynsmyndighetens möjlighet att underlåta återkallelse av sändningstillstånd.

Den nuvarande bestämmelsen i 18 kap. 7 § ska beaktas vid återkallelse enligt 2–5 §§ samma kapitel vilket innefattar återkallelse av flera olika typer av tillstånd, bland annat tillstånd att sända analog och digital kommersiell radio, tillstånd att sända tv och tillstånd att sända närradio. En utgångspunkt för regelverket är att sändningar ska kunna bedrivas under hela tillståndsperioden. Detta gäller för alla olika typer av tillstånd och motiverar en generell bestämmelse som den nuvarande, omfattande såväl tillstånd för närradiosändningar som tillstånd för marksänd tv. Emellertid finns det, mot bakgrund av den tillämpning bestämmelsen fått, anledning att se om förhållandena på området analog kommersiell radio kan utgöra skäl för en annan bedömning när det gäller förutsättningarna för att myndigheten ska kunna underlåta en återkallelse. Typiskt för analog kommersiell radio är att det finns få sändningsmöjligheter i jämförelse med tv- och närradioområdet. Denna relativa brist på tillgängliga tillstånd innebär att behovet av att upprätthålla regler som syftar till att främja mångfald och konkurrens blir viktigare för den analoga kommersiella radion än för andra medieområden. Det bör också framhållas att lagstiftningens begränsningar av möjligheten att inneha flera tillstånd införts just med tanke på yttrandefriheten och informationsfriheten. Syftet är också att utrymmet att sända analog kommersiell radio ska utnyttjas så att möjligheterna till mångfald tas till vara. (Se Lagrådets yttrande över förslaget till lokalradiolag, prop. 1992/93:70 s. 164 ff.)

Detta syfte kan inte uppnås om myndigheten avstår från att återkalla enbart med hänvisning till att åtgärden är alltför ingripande. Det finns därför skäl att ytterligare precisera förutsättningarna för återkallelse av tillstånd att sända analog kommersiell radio. Förslag lämnas därför om en särskild bestämmelse med bäring på förutsättningarna för att underlåta återkallelse av sådana tillstånd. Den innebär att beslut om återkallelse av tillstånd enligt 18 kap. 5 § andra och tredje styckena

får fattas endast om åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet. Som påpekats ovan är en återkallelse av ett sändningstillstånd en inskränkning i yttrandefriheten. En konstitutionell förutsättning för lagstiftning av detta slag är bland annat att den inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och att den inte heller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 21 § RF). Med den föreslagna bestämmelsen förtydligas att ett beslut om återkallelse måste föregås av en bedömning av om återkallelsebeslutets verkan för tillståndshavaren står i proportion till möjligheterna att sändningstillstånden i området används så att konkurrens och mångfald främjas.

Av särskild betydelse för bedömningen blir således förhållandena i sändningsområdet. Det handlar både om hur många tillstånd som kan ges och hur stort intresse det finns för att bedriva kommersiella radiosändningar i området. En återkallelse bör kunna underlåtas om det bedöms saknas förutsättningar för att en ny tillståndsgivningsprocess med ett återkallat tillstånd skulle förbättra konkurrensen och mångfalden inom sändningsområdet. Myndigheten bör väga återkallelsens ingripande verkan mot den nytta för mångfald och konkurrens tillståndet kan ha om det beviljas ett annat radioföretag.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i radio- och tv-lagen(2010:696) ska träda i kraft den 1 juli 2017.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

De föreslagna reglerna bör träda i kraft den 1 juli 2017 för att nya sändningstillstånd baserade på en ny frekvensplanering ska kunna börja gälla den 1 augusti 2018. Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har meddelat att tillståndsförfarandet bör inledas cirka ett år innan nuvarande tillstånd löper ut. MPRT:s tillståndsgivning bör vidare ske med marginal för att tillståndshavarna också ska hinna få tillstånd från Post- och telestyrelsen att använda radiosändare enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation innan den nya tillståndsperioden inleds.

Äldre bestämmelser bör tillämpas på befintliga tillstånd vid ikraftträdandet. Därigenom undviks att nya bedömningar av myndigheten påverkar konkurrensen på radiomarknaden när endast ett drygt år återstår av nuvarande tillståndsperiod. Vidare slipper myndigheten belastas av ärenden föranledda av nya regler på området samtidigt som den ska förbereda utlysning av tillstånd inför nästa tillståndsperiod och administrera anbuds-förfarandet.

5 Konsekvensbeskrivningar

5.1 Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och vilken förändring som eftersträvas

I promemorian lämnas förslag till ändringar i radio- och tv-lagen för att främja konkurrens och mångfald på området analog kommersiell radio. Förslagen handlar om vilka hänsyn Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) ska ta vid utformning av sändningsområden, regler för hur många tillstånd som får innehas i ett sändningsområde samt överlåtelse och återkallelse av tillstånd.

När det gäller sändningsområdenas utformning innebär den nuvarande ordningen i huvudsak att MPRT ska utforma många sändningsområden med inriktning mot lokala intresseområden. Som beskrivits i det föregående pekar radiomarknadens utveckling på att det finns ett kommersiellt intresse av att kunna sända över större områden och att de geografiska begränsningar som nuvarande regel syftar till kan förhindra ett optimalt utnyttjande av det tillgängliga frekvensutrymmet. Med promemorians förslag eftersträvas en större frihet för den ansvariga myndigheten vid utformning av sändningsområden. Genom att inte längre vara bunden av vad som är naturliga lokala intresseområden utan i stället se till vad som gagnar konkurrens och mångfald på radioområdet kan myndigheten fokusera på att sändningsområdenas utformning ska skapa förutsättningar för en väl fungerande marknad för kommersiell radio i stället för lokalt förankrade radiostationer.

Regler om innehav, överlåtelse och återkallelse av tillstånd är nödvändiga för att upprätthålla konkurrens och mångfald på radio-marknaden, både vid tillståndsgivningen och under löpande tillståndsperiod. En förbättring av möjligheterna för radioföretagen att sända över större områden än i dag innebär att dagens

bestämmelser för att upprätthålla konkurrens och mångfald blir obsoleta. Därtill har de visat sig vara lätta att kringgå av tillståndshavarna. Den ansvariga myndigheten har vid flera tillfällen granskat radiomarknadens utveckling utan det varit möjligt att ingripa mot den ökande ägarkoncentrationen. Promemorians förslag ger utrymme för myndigheten att göra nya bedömningar i dessa frågor för att främja konkurrens och mångfald på radioområdet.

5.2 Alternativa lösningar och effekter av uteblivna förändringar

Om nuvarande regler om sändningsområden behålls kommer befintliga, lokalt inriktade, tillstånd för analog kommersiell radio utlysas på nytt inför kommande tillståndsperiod. Följden skulle bli att en effektivare frekvensplanering inte kan realiseras. Det skulle få konsekvenser för radioföretagen och för radiomarknadens framtida utveckling. Mot bakgrund av att dagens tillståndshavare byggt nätverk av lokala tillstånd för att nå så stor täckning som möjligt är det sannolikt att en utlysning av nuvarande lokalt inriktade tillstånd skulle behöva följas av en längre period av konsolidering där tillståndshavarna söker överenskommelser sinsemellan för att skapa förutsättningar för en lönsam reklamradioverksamhet. Det skulle innebära en osäkerhet för de företag som i dag är aktiva på radiomarknaden och intresserade av att fortsätta sin verksamhet efter det att nuvarande tillstånd löper ut. Den nuvarande uppdelningen i många lokalt avgränsade sändningsområden innebär sannolikt även att nya aktörers intresse av att ge sig in på den svenska radiomarknaden är mindre än vad det skulle kunna vara om sändningsområdena utformas med målet att ge förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio.

Ett alternativ till att förändra bestämmelsen om sändningsområdenas utformning på det sätt som föreslagits i avsnitt 2 är att närmare ange hur sändningsområdena ska vara utformade. Exempelvis kan det anges att den ansvariga myndigheten ska bestämma sändningsområdenas omfattning så att det ger utrymme för ett visst antal tillstånd av viss storlek. Det skulle även närmare kunna preciseras var i landet sändningstillstånd för analog

kommersiell radio ska kunna lämnas. Alla sådana begränsningar är, liksom den nuvarande bestämmelsens uppräknade av vilka hänsyn myndigheten ska ta vid utformning av sändningsområden, förenade med risken att det försämrar utnyttjandet av det tillgängliga frekvensutrymmet och låser fast radiomarknaden i en tillståndsmässig struktur som är mindre lämplig ur ett kommersiellt perspektiv.

De nuvarande reglerna om innehav, överlåtelse och återkallelse av tillstånd har inte på ett effektivt sätt kunnat hindra en utveckling mot ökad ägarkoncentration. Om större och mer kommersiellt attraktiva sändningsområden etableras kan uteblivna förändringar av bestämmelserna få allvarliga konsekvenser för konkurrensen och mångfalden på radioområdet. Ett alternativ till promemorians förslag om överlåtelse och återkallelse av tillstånd är att skärpa de nuvarande reglerna genom att behålla bestämmelserna men höja tröskeln för vad som kan anses godtagbart för att myndigheten ska kunna lämna medgivande till en överlåtelse respektive underlåta att återkalla ett tillstånd. Detta alternativ har närmare beskrivits i avsnitt 3.3.2. Det som talar emot en förändring av de aktuella reglerna på detta sätt är att det finns en risk att det liksom vid tidigare skärpningar inte får önskad effekt. Om nuvarande regler kan kringgås genom olika typer av bulvanförhållanden är sannolikt en skärpning, som utgår från de nuvarande bestämmelsernas utformning, i längden verkningslös. I promemorian föreslås därför att reglerna om överlåtelse och återkallelse av tillstånd utformas på ett annat sätt. Regeln om hur många tillstånd som får innehållas i ett sändningsområde har utformats för att anknyta till bestämmelserna om överlåtelse och återkallelse. De bedömningar avseende alternativa lösningar som ovan redovisats för reglerna om överlåtelse och återkallelse gäller även för den föreslagna bestämmelsen om innehav av tillstånd.

5.3 Vilka som berörs av regleringen

Förslagen i promemorian berör i huvudsak de företag som har tillstånd att sända analog kommersiell radio och intresse av att fortsätta sända under kommande tillståndperiod. Därutöver berörs även aktörer som vill komma in på den kommersiella

radiomarknaden. Även andra företag kan komma att påverkas, exempelvis de som använder den kommersiella radion som annonsmedium. MPRT och Post- och telestyrelsen (PTS) är berörda av förslagen.

5.4 Ekonomiska och andra konsekvenser

5.4.1 Konsekvenser för staten

I promemorian lämnas förslag som kan komma att påverka statens intäkter från sändningstillstånden. I dag förekommer tre olika avgiftssystem. De tillstånd som ursprungligen meddelades enligt lokalradiolagen innebär att tillståndshavaren som sändningsavgift årligen ska erlagga det belopp som denne bjöd vid auktionen då tillståndet ropades in, med indexuppräkning. Det finns 75 tillstånd som meddelats enligt detta system och de enskilda avgifterna uppgår för år 2016 till mellan cirka 60 000 och 3 700 000 kronor. Den genomsnittliga årsavgiften för dessa tillstånd är i år cirka 1 500 000 kronor. Det finns därtill åtta tillstånd som meddelats genom ett särskilt urvalsförfarande enligt den äldre radio- och TV-lagen (1996:844). Dessa tillstånd är förenade med en enhetlig avgift som för år 2016, efter årlig indexuppräkning, uppgår till 47 000 kronor. De årliga sändningsavgifter som betalas av den kommersiella radiobranchen för de äldre auktionstillstånden och de nyare med enhetlig avgift uppgår sammanlagt till cirka 110 mnkr. Därutöver har MPRT vid tre olika tillfällen fördelat tillstånd enligt den nya radio- och tv-lagens (2010:696) bestämmelser som innebär ett slutet anbuds-förfarande. Tillståndshavarna har då betalat en sändningsavgift som motsvarat det vinnande budet i anbuds-förfarandet i form av ett engångsbelopp för hela tillståndsperioden. 2010 fördelades 14 nya tillstånd av MPRT enligt detta system och tillståndshavarna betalade sammanlagt 62,8 mnkr för tillstånden som gav rätt att sända under åtta år. Under 2015 och 2016 har även äldre återlämnade tillstånd delats ut på nytt. Senast meddelades två tillstånd att sända i Stockholm och ett i Göteborg med tillståndstiden 2 maj 2016–31 juli 2018. Sändningsavgiften för

de tre tillstånden uppgick till sammanlagt 18,2 mnkr för den drygt tvååriga tillståndsperioden.

Den 31 juli 2018 löper samtliga tillstånd för kommersiell radio ut och ska innan dess utlysas på nytt i enlighet med bestämmelserna i radio- och tv-lagen. Ett slutet anbudsförfarande kommer att tillämpas och sändningsavgifterna ska betalas som ett engångsbelopp för hela den kommande åttaåriga tillståndsperioden. Flera faktorer påverkar värdet på de framtida sändningstillstånden och därmed vilka intäkter som staten kommer att få från auktionen. Den viktigaste faktorn är hur de som söker tillstånd bedömer framtidsutsikterna för analog kommersiell radio och mediemarknadens utveckling i stort.

Promemorians förslag om att möjliggöra en annan utformning av sändningsområdena än i dag kan komma att påverka värdet av de enskilda tillstånden eftersom ett tillstånds värde i allmänhet är kopplat till hur många radiolyssnare som kan nås. En förändring av sändningsområdena kan samtidigt möjliggöra ett totalt sett ökat utbud av radio om det är möjligt att utnyttja det tillgängliga frekvensutrymmet på ett effektivare sätt. Det skulle kunna leda till ökade intäkter för staten jämfört med i dag. Sändningsområden som är attraktivt utformade ur ett kommersiellt perspektiv kan även medföra ett ökat intresse för radiomarknaden och möjligheten att sända kommersiell radio vilket kan vara positivt för sändningstillståndens värde och statens intäkter.

I detta läge är det endast möjligt att göra en grov uppskattning av vad tillstånden totalt sett kommer att värderas till vid den kommande auktionen genom att utgå från vad tillståndshavarna i dag betalar i sändningsavgifter. En sådan uppskattning utgör en beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna om förändringar av sändningsområdena uteblev. Som beskrivits ovan betalas sändningsavgifter enligt tre olika system. En sammanställning av vad sändningsavgifterna uppgår till per år kan göras enligt följande: De 75 gamla tillstånden kostar tillståndshavarna totalt 110 mnkr per år. De åtta tillstånd som meddelats mellan 2001 och 2010 kostar tillståndshavarna sammanlagt 376 000 kr per år. Från och med 2010 har 21 tillstånd fördelats som utslaget per år kostar tillståndshavarna grovt uppskattat 20,3 mnkr. (2010 meddelades åttaåriga sändningstillstånd för sammanlagt 62,8 mnkr. 2015 meddelades tillstånd för perioden 15 oktober 2015–31 juli 2018,

dvs. ca 2,8 år, för sammanlagt 14,4 mnkr. 2016 meddelades tillstånd för perioden 2 maj 2016–31 juli 2018, dvs. ca 2,5 år, för sammanlagt 18,2 mnkr. [$62,8/8 + 14,4/2,8 + 18,2/2,5 = 20,3$ mnkr per år]) Statens intäkter från de nuvarande sändningstillstånden kan på detta sätt uppskattas till cirka 131 mnkr per år ($110+0,4+20,3=130,7$). Utan förändringar av sändningsområdenas omfattning och i avsaknad av större förändringar på mediemarknaden, t.ex. allmänhetens radiolyssnande, kan värdet på sändningstillstånden även under kommande tillståndsperiod bedömas ligga på denna nivå. Med de föreslagna förändringarna av sändningsområdenas utformning och ett ökat intresse för kommersiell radio kan värdet på sändningstillstånden bli högre.

De föreslagna förändringarna avseende innehav, överlåtelse och återkallelse av tillstånd kan i sig påverka värdet av tillstånden och därmed statens intäkter. Syftet med förslagen är att ge förutsättningar för MPRT att verka för konkurrens och mångfald dels vid tillståndsgivningen, dels under löpande tillståndsperiod. En stramare reglering på detta område kan tänkas ha en negativ inverkan på tillståndens värde. Ett exempel på detta kan vara tillståndsgivning för ett sändningsområde med två sändningsmöjligheter, dvs. en situation där två tillstånd att sända över området ska meddelas. Vid tillståndsgivningen kommer regeln om hur många tillstånd som får innehas i ett sändningsområde innebära att en aktör som redan vunnit ett tillstånd i sändningsområdet inte kan få ett nytt även om denne lämnat det högsta budet. När det gäller överlåtelse och återkallelse av tillstånd kan de föreslagna reglerna, som syftar till en skärpning jämfört med i dag, också få en negativ effekt på statens inkomster. Bakgrunden till denna bedömning är att sändningstillstånden utgör tillgångar hos radioföretagen och att regler som begränsar tillgångens överlåtbarhet kan verka hämmande på betalningsviljan vid anbuds-förfarandet. Alternativa utformningar av dessa regler, som också syftar till en skärpning, bör få liknande effekter på statens inkomster från sändningstillstånden. Alternativet att inte genomföra några förändringar i reglerna om innehav, överlåtelse och återkallelse av sändningstillstånd bedöms, som en konsekvens av ovanstående resonemang, kunna resultera i högre intäkter för staten jämfört med promemorians alternativ. Promemorians förslag

bedöms sammantaget leda till oförändrade eller högre intäkter för staten jämfört med idag.

5.4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Förslagen kan innebära att MPRT:s arbete med att meddela tillstånd för analog kommersiell radio underlättas om sändningsområdena utformas så att färre tillstånd än i dag ska utlysas och bli föremål för anbudsförfarande enligt radio- och tv-lagen. Färre tillstånd kan även innebära att antalet ärenden om överlåtelse av tillstånd minskar och att myndighetens tillsyn över radio marknaden förenklas. Sammantaget kan myndighetens arbete vid tillståndsgivningen och under pågående tillståndsperiod underlättas med anledning av förslagen om sändningsområdenas utformning. När det gäller de övriga förslagen om hur många tillstånd som får innehåsa i ett sändningsområde och om överlåtelse av tillstånd, förutsätter dessa förslag nya bedömningar från myndighetens sida avseende hur konkurrensen inom ett sändningsområde påverkas. Dessa bedömningar aktualiseras både vid tillståndsgivning och under löpande tillståndsperiod. Inledningsvis kan det antas att de föreslagna regelförändringarna kan innebära en ökad arbetsbörda för MPRT.

För PTS del innebär förslagen att myndighetens arbete med frekvensplanering påverkas. Det handlar om ett ökat behov av koordinerings- och planeringsarbete för att konkretisera hur nya sändningsområden kan utformas. Detta arbete är i huvudsak redan inlett i och med regeringens uppdrag om frekvensplanering som lämnades till PTS den 14 april 2016 (Ku2016/00937/MF). Om den nya frekvensplaneringen som uppdraget syftar till innebär att de tillgängliga frekvensresurserna utnyttjas på ett bättre sätt än i dag kan behovet av framtida planeringsinsatser i det aktuella frekvensutrymmet minska. Därmed kan promemorians förslag i längden innebära en förenkling för PTS.

De föreslagna förändringarna kan som sagt innebära att färre sändningstillstånd jämfört med idag kommer att meddelas av MPRT. Det bör också innebära att antalet överklagade beslut minskar. Samtidigt innebär en förändring av sändningsområdenas utformning på föreslaget sätt att varje enskilt sändningstillstånd

blir mer ekonomiskt betydelsefullt, vilket kan verka i motsatt riktning när det gäller antalet överklagade beslut. Sammantaget bedöms konsekvenserna för förvaltningsdomstolarna bli att antalet ärenden minskar eller bli oförändrat med promemorians förslag.

5.4.3 Konsekvenser för radioföretagen och andra berörda företag

De företag som primärt berörs av förslagen är de radioföretag som har tillstånd att sända analog kommersiell radio och intresse av att fortsätta sända när nuvarande tillstånd går ut. I dag finns 103 tillstånd att sända och sändningar bedrivs i 51 sändningsområden. Den kommersiella radiomarknaden domineras av de två nätverken Bauer Media och MTG Radio. I nätverken ingår tillstånd som antingen direkt eller indirekt ägs av Bauer Media eller MTG eller tillstånd vars innehavare slutit samarbetsavtal med något av nätverken om programinnehåll och reklamförsäljning. Marknaden för radioreklam uppgick 2015 till 757 mnkr, en uppgång med 7,3 procent från föregående år (IRM, Institutet för reklam- och mediestatistik).

När det gäller vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader kan inledningsvis konstateras att promemorians förslag inte innebär att någon ny reglering införs. Det handlar i stället om förändringar av befintlig reglering som i sig bör innebära en minskning av berörda företags administrativa börda. Denna bedömning grundas på att en förändring i utformningen av sändningsområden med färre men större områden än i dag underlättar förberedelsearbetet för de sökande inför anbuds-förfarandet. Utan denna förändring skulle en tillståndssökande som är intresserad av att sända över större områden än vad dagens lokalt avgränsade tillstånd medger behöva delta i budgivningen för flera tillstånd. De övriga förslagen i promemorian innebär inga förändringar jämfört med den nuvarande regleringen när det gäller inverkan på företagens administrativa kostnader. Liksom tidigare kommer en överlåtelse av tillstånd att kräva MPRT:s godkännande.

Förändringar i utformningen av sändningsområden kan innebära kostnader för radioföretagen i form av att det kan bli nödvändigt att vidta förändringar i sändarinfrastrukturen. I enskilda fall kan det

t.ex. handla om att flytta på befintliga sändare eller komplettera med nya för att nå större täckning. Förändringen kan därför leda till omställningskostnader för de tillståndshavare som får tillstånd för en ny period. Kostnaderna påverkas delvis av om tillståndshavaren äger sändarinfrastrukturen eller hyr utsändningstjänsten från en sändaroperatör. Ökade kostnader som föranleds av en tillståndsmässig möjlighet att sända över större områden än tidigare bör kunna motsvaras av ökade intäkter av att kunna nå fler lyssnare. Förslagen bedöms i övrigt inte medföra några andra kostnader för företagen.

Som beskrivits i avsnitt 5.4.1 om konsekvenser av förslagen för staten kan sändningsområden som är utformade på ett kommersiellt attraktivt sätt leda till att värdet på sändningstillstånden ökar och därmed också radioföretagens kostnader för att få sändningstillstånd. En kostnadsökning för företagen i denna del skulle dock vara driven av att den vinnande budgivaren värderat sändningsmöjligheten som tillståndet ger högre än tidigare. Enbart ökad konkurrens om de tillgängliga tillstånden bör inte innebära högre kostnader för företagen eftersom anbudsförfarandet är slutet och utformat för att förhindra att kostnaderna för tillstånden höjs på ett omotiverat sätt.

Promemorians förslag syftar till att främja konkurrensen på radioområdet och bör därför få effekter på radioföretagens konkurrensförhållanden. Utformning av sändningsområden ska t.ex. ske med hänsyn till vad som främjar konkurrens och mångfald på radioområdet. Den ansvariga myndighetens tillämpning av de föreslagna reglerna om innehav, överlåtelse och återkallelse av tillstånd innebär också att konkurrensförhållandena ställs i förgrunden genom att bestämmelserna ska motverka ageranden som kan inverka menligt på konkurrensen inom ett sändningsområde. Sammantaget kan de företag som är verksamma inom den kommersiella radion därför räkna med ökad konkurrens med promemorians förslag. En ökad konkurrens på området kan få konsekvenser också för andra företag än de direkt berörda tillståndshavarna. Framförallt gynnas näringsidkare som köper annonstid av radioföretagen av att fler självständiga och konkurrerande aktörer bedriver kommersiell radioverksamhet inom ett sändningsområde. Även underleverantörer till tillstånds-

havarna, exempelvis av programinnehåll, kan påverkas positivt av en mer konkurrensutsatt radiomarknad.

Förändringen av sändningsområdenas utformning kan leda till att det blir färre tillstånd att sända över mindre områden. Det innebär sämre möjligheter för aktörer som endast vill nå ut med sändningar över den närmaste omgivningen. I detta sammanhang bör det framhållas att erfarenheterna visar att det varit svårt för tillståndshavarna att nå lönsamhet i lokala sändningar och att intresset för att sända över mindre områden sannolikt är lågt. För den som vill sända över områden av en kommuns storlek utgör närradion fortsatt en möjlighet. Därtill har framväxten av webb-radio inneburit att radiomediet generellt är mer tillgängligt än tidigare och att den som vill sända radio har möjligheter också vid sidan av tillståndspliktiga marksändningar.

5.5 Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Promemorians förslag bedöms inte stå i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

13 kap. 2 §

Myndigheten för press, radio och tv ska bestämma sändningsområdenas omfattning för analog kommersiell radio med hänsyn till *vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet och ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio.*

Myndigheten ska samråda med Post- och telestyrelsen i frågor om sändningsområdenas omfattning.

Flera tillstånd kan ges för samma sändningsområde.

Paragrafen anger vad som ska beaktas när omfattningen av sändningsområdena för analog kommersiell radio bestäms. Förslaget behandlas i avsnitt 2.

Ändringen i *första stycket* innebär en förändring av vad Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) ska ta hänsyn till vid utformningen av sändningsområdenas omfattning. I stället för att ta hänsyn till vad som är naturliga lokala intresseområden och utforma sändningsområdena så att ett stort antal tillstånd kan ges, ska myndigheten ta hänsyn till vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet och vad som ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio. Förändringen innebär bl.a. att myndigheten kan bestämma sändningsområden som är av större geografisk omfattning än tidigare. Att främja konkurrens och mångfald innebär att sändningsområdenas omfattning sammantaget ska ge förutsättningar för att flera av varandra oberoende tillståndshavare kan verka på radiomarknaden i konkurrens om lyssnare och annonsörer. Möjligheterna till konkurrens och

mångfald bör beaktas både i det enskilda sändningsområdet och i hela landet. Rekvisitet hela radioområdet innebär att myndigheten ska ta hänsyn både till förhållandena inom den kommersiella radion och till möjligheterna för den kommersiella radion att konkurrera med public service-radion. En livskraftig kommersiell radio innebär att hänsyn ska tas till de ekonomiska förutsättningarna för kommersiell radioverksamhet med målet att en tillståndshavare ska kunna bedriva en ekonomiskt bärkraftig verksamhet i ett längre perspektiv.

Ändringen i första stycket innebär vidare att det där inte längre uttryckligen framgår att myndigheten ska ta hänsyn till vad som är tekniskt möjligt att nå från sändare med lämpligt läge och hur möjligheterna att ta emot sändningar påverkas i andra områden. De frekvenstekniska hänsyn som är nödvändiga att ta vid all tillståndsgiven radioanvändning, regleras nu i paragrafens *andra stycke* som föreskriver att myndigheten ska samråda med Post- och telestyrelsen (PTS) i frågor om sändningsområdenas omfattning. MPRT ska, med bistånd från PTS i de frekvenstekniska frågorna, sträva efter ett effektivt utnyttjande av tillgängligt frekvensutrymme när sändningsområdenas omfattning bestäms.

Paragrafens *tredje stycke* motsvarar nuvarande andra stycket andra meningen och innebär att flera tillstånd kan ges för samma sändningsområde. Flera tillstånd inom ett sändningsområde främjar naturligtvis mångfald och konkurrens. Den faktiska möjligheten att ge flera tillstånd för ett enskilt sändningsområde påverkas dels av hur det tillgängliga frekvensutrymmet används i närliggande sändningsområden, dels av sändningsområdets omfattning. Myndighetens bedömning av vad som främjar konkurrens och mångfald och vad som ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio kan därför påverka hur många tillstånd som kan ges i ett enskilt sändningsområde. Vid en avvägning mellan flera tillstånd i ett sändningsområde och större sändningsområden bör särskilt beaktas möjligheterna till en livskraftig kommersiell radio. Det tillgängliga frekvensutrymmet bör också utnyttjas på ett så effektivt och uttömmande sätt som möjligt och det bör därför inte uteslutas att det kan förekomma sändningsområden där endast ett tillstånd kan meddelas av frekvenstekniska skäl.

13 kap. 5 §

En tillståndshavare får inte förfoga över mer än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio inom ett sändningsområde om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen.

Paragrafen innehåller i sin nuvarande lydelse en bestämmelse om att ingen får ha fler än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio inom ett sändningsområde, om det inte finns särskilda skäl till det. Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.

Ändringen innebär dels att *Ingen får ha* mer än ett tillstånd ändras till *En tillståndshavare får inte förfoga över* mer än ett tillstånd, dels att förutsättningarna för detta ändras från att det *inte finns särskilda skäl* till det till att det *finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen*. Rekvisitetet *förfoga över*, som även förekommer i 18 kap. 5 §, innebär i detta sammanhang att myndigheten inte endast ska beakta direkta innehav av tillstånd inom sändningsområdet. Det kan även handla om indirekta innehav, t.ex. genom bolag som tillståndshavaren äger andel i. Att *förfoga över* inbegriper också fall då en tillståndshavare genom avtal eller på annat sätt genom samarbete har inflytande över en annan aktör med tillstånd i sändningsområdet. Någon särskild gräns för när ett förfogande föreligger, t.ex. genom att ägande i en annan tillståndshavare ska uppgå till en viss nivå, uppställs inte.

Bestämmelsen tillämpas vid tillståndsgivningen. När myndigheten konstaterat att en aktör som söker tillstånd redan har tillstånd i sändningsområdet, direkt eller indirekt, eller t.ex. samarbetar med någon som förfogar över tillstånd i sändningsområdet ska det prövas om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen om den sökande erhåller tillstånd. I så fall kan den sökande inte meddelas ytterligare tillstånd i sändningsområdet.

Avgörande för möjligheten att förfoga över mer än ett tillstånd i ett sändningsområde är om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen. Frågan är om förfogande över ytterligare tillstånd innebär att konkurrensen inom sändningsområdet begränsas eller snedvrids. Enligt bestämmelsen är det vidare fråga om en bedömning av om det finns skäl att anta att förfogandet *kan* inverka menligt på konkurrensen. Det innebär att myndighetens bedömning också bör inbegripa omständigheter som kan vara relevanta för den närmaste framtiden. Ett exempel

härvidlag är om kommande förändringar i frekvensanvändningen kan ge förutsättningar att meddela ytterligare tillstånd i sändningsområdet. Tidsperspektivet begränsas av att samtliga tillstånd gäller för en viss tid.

13 kap. 18 §

Ett tillstånd att sända analog kommersiell radio får överlåtas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. Sådant medgivande får bara lämnas om förvärvaren uppfyller kriterierna enligt 4 § andra stycket *och det inte finns skäl att anta att överlåtelsen skulle inverka menligt på konkurrensen.*

En överlåtelse som inte medges är utan verkan.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för överlåtelse av tillstånd att sända analog kommersiell radio. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.

Ändringen i *första stycket* innebär, liksom vid förfoganden över mer än ett tillstånd enligt 5 §, att prövningen av om en överlåtelse ska medges inte längre enbart ska ta sikte på om förvärvaren redan har ett tillstånd i samma sändningsområde som det tillstånd vilket överlåtelsen avser. Prövningen ska inte heller, som enligt den nuvarande bestämmelsen, uteslutande ske utifrån en bedömning av om förvärvaren redan har ett tillstånd i samma sändningsområde, direkt eller indirekt genom företag som förvärvaren har del i som motsvarar minst 20 procent av samtliga aktier eller andelar eller genom avtal har bestämmande inflytande i. I stället ska prövningen om en överlåtelse ska medges göras på samma sätt som vid en prövning av om en tillståndshavare kan tillåtas förfoga över mer än ett tillstånd. Frågan är om en överlåtelse skulle innebära att konkurrensen inom sändningsområdet begränsas eller snedvrids. Bestämmelsen bör tillämpas så att en överlåtelse inte ska medges om förvärvaren skulle ha varit förhindrad att meddelas tillståndet vid motsvarande förhållanden i samband med en tillståndsgivningsprocess enligt 5 §.

Andra stycket motsvarar nuvarande tredje stycket.

18 kap. 5 §

Tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om

1. tillståndshavaren inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndets början,

2. tillståndshavaren inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor,

3. tillståndshavaren väsentligt brutit mot någon av 14 kap. 2 § samt 15 kap. 1–4 och 8–10 §§, eller

4. domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

Förfogar en fysisk eller juridisk person, utan tillåtelse från Myndigheten för press, radio och tv, över mer än ett tillstånd för analog kommersiell radio i ett sändningsområde, *och finns det skäl att anta att förfogandet kan inverka menligt på konkurrensen*, får det eller de tillstånd återkallas som har lämnats efter det första tillståndet.

Har Myndigheten för press, radio och tv medgett överlåtelse trots att tillståndshavaren redan har tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde, *och finns det skäl att anta att överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen*, får tillståndet återkallas endast om beslutet om överlåtelsen grundats på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren. Återkallelsen ska då avse det eller de tillstånd som överlåtits.

Om staten, landsting eller kommuner innehar ett tillstånd att sända kommersiell radio på det sätt som anges i 13 kap. 4 § andra stycket ska Myndigheten för press, radio och tv återkalla det tillståndet.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för återkallelse av tillstånd att sända analog kommersiell radio. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.

Andra och tredje styckena tar sikte på fall där någon förfogar över mer än ett tillstånd för analog kommersiell radio i ett sändningsområde, eller då överlåtelse medgetts trots att tillståndshavaren redan har tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde och beslutet grundats på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren. Regleringen i respektive stycke har utformats på motsvarande sätt som 13 kap. 5 och 18 §§ och prövningen ska därmed även vid fall av återkallelse ske utifrån en bedömning av om finns det skäl att anta att förfogandet respektive överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen, se författningskommentarerna till dessa paragrafer.

18 kap. 7 §

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 2–4 §§ och 5 § första och fjärde styckena får fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

Beslut om återkallelse av tillstånd enligt 5 § andra och tredje styckena får fattas endast om åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet.

Beslut om ändring av tillstånd enligt 2 § andra stycket 2 får fattas endast om tillståndshavarens rätt enligt 4 kap. 4 § kan tillvaratas.

Paragrafen innehåller i sin nuvarande lydelse en kompletterande tillämpningsregel vid prövning av frågor om återkallelse av tillstånd. Förslaget behandlas i avsnitt 3.5.

Ändringen i *första stycket* innebär att återkallelse av tillstånd enligt 5 § andra och tredje styckena undantas från bestämmelsens tillämpning. Dessa fall regleras nu i paragrafens andra stycke. I övrigt är ingen förändring av bestämmelsens tillämpning avsedd. *Andra stycket* är nytt och har ingen motsvarighet i gällande rätt. Den nya bestämmelsen är avsedd att tillämpas i de fall någon förfogar över mer än ett tillstånd för analog kommersiell radio i ett sändningsområde (5 § andra stycket), eller då överlåtelse medgetts trots att tillståndshavaren redan har tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde och beslutet grundats på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren (5 § tredje stycket). MPRT ska i dessa fall fatta beslut om återkallelse endast om åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet. Bestämmelsen innebär att myndigheten innan ett beslut om återkallelse fattas ska bedöma hur tillståndshavaren skulle påverkas av återkallelsen och hur konkurrensen och mångfalden inom sändningsområdet skulle kunna främjas om tillståndet ifråga blev föremål för en ny tillståndsgivningsprocess. När det gäller verkan av en återkallelse för en tillståndshavare bör särskild vikt fästas vid förhållandena inom det aktuella sändningsområdet, bl.a. antalet tillstånd som kan meddelas, och om tillståndshavaren sedan tidigare har tillstånd i sändningsområdet. Beträffande möjligheten att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet ska bedömningen bl.a. ta hänsyn till intresset från nya aktörer av att komma in på radiomarknaden. Om t.ex. ett sådant intresse saknas,

kan möjligheterna att främja mångfald och konkurrens genom att återkalla och utlysa tillståndet på nytt vara begränsade och inte stå i rimlig proportion till återkallelsens ingripande verkan för tillståndshavaren.

Tredje stycket motsvarar nuvarande andra stycket.

Departementsserien 2016

Kronologisk förteckning

1. Kontroller och inspektioner i Sverige av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. Fi.
2. Några frågor om offentlighet och sekretess. Ju.
3. Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Ju.
4. Effektivare hyres- och arrendenämnder. Ju.
5. Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen. S.
6. Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering. A.
7. Tolktjänst för vardagstolkning. S.
8. Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna. S.
9. Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik. N.
10. Nya regler för europeiska småmål – lättare att pröva tvister inom EU. Ju.
11. Anpassningar av svensk rätt till EU-förordningen om kliniska läkemedelsprövningar. S.
12. Etisk granskning av klinisk läkemedelsprövning. U.
13. Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater. Ju.
14. Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Byte av benämningar på lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. A.
15. Normgivning inom åklagarväsendet m.m. Ju.
16. Ersättning vid expropriation av bostäder. Ju.
17. Otillåtna bosättningar. Ju.
18. Ytterligare åtgärder för att genomföra EU-direktiv om mänskliga vävnader och celler. S.
19. Jämställda pensioner? S.
20. Strada. Transportstyrelsens olycksdatabas. N.
21. Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn. A.
22. Polisens tillgång till information om vissa it-incidenter. Ju.
23. Vissa frågor om kommersiell radio. Ku.

Departementsserien 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering. [6]
- Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
Byte av benämningar på lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. [14]
- Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn. [21]

Finansdepartementet

- Kontroller och inspektioner i Sverige av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. [1]

Justitiedepartementet

- Några frågor om offentlighet och sekretess. [2]
- Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. [3]
- Effektivare hyres- och arrendenämnder. [4]
- Nya regler för europeiska småmål – lättare att pröva tvister inom EU. [10]
- Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater. [13]
- Normgivningen inom åklagarväsendet m.m. [15]
- Ersättning vid expropriation av bostäder. [16]
- Otillåtna bosättningar. [17]
- Polisens tillgång till information om vissa it-incidenter. [22]

Kulturdepartementet

- Vissa frågor om kommersiell radio. [23]

Näringsdepartementet

- Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik. [9]
- Strada.
Transportstyrelsens olycksdatabas. [20]

Socialdepartementet

- Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen. [5]
- Tolktjänst för vardagstolkning. [7]
- Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna. [8]
- Anpassningar av svensk rätt till EU-förordningen om kliniska läkemedelsprövningar. [11]
- Ytterligare åtgärder för att genomföra EU-direktiv om mänskliga vävnader och celler. [18]
- Jämställda pensioner? [19]

Utbildningsdepartementet

- Etisk granskning av klinisk läkemedelsprövning. [12]