

Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se

Promemoriorna En långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet – förslag till framtida villkor för analog och digital kommersiell radio och En långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet – förslag till avgiftsmodell för analog kommersiell radio

Ku2024/00728

Sammanfattning

Konkurrensverket avstyrker Mediemyndighetens förslag att samtliga tillstånd för kommersiell radio bör fördelas genom ett urvalsförfarande likt det som i dag gäller för de digitala tillstånden. Konkurrensverket anser att det saknas stöd för att förslaget löser de angivna problemen.

Konkurrensverket menar att det inte är givet att slopade eller kraftigt reducerade tillståndsavgifter kommer lyssnarna till del genom utvecklad programverksamhet eller investeringar i utbyggnaden av DAB-näten. Tvärtom kan det till och med ge motsatt effekt, eftersom alltför generösa villkor på den analoga radiomarknaden riskerar att försvaga incitamenten att investera i DAB.

Konkurrensverket förordar i stället att tillstånden för analog kommersiell radio även i fortsättningen ska fördelas genom ett anbuds-förfarande. Som Konkurrensverket uppfattar saken är utrymmet att sända analog kommersiell radio alltför begränsat. Konkurrensverket menar att ett auktionsförfarande är det lämpligaste sättet att allokera knappa resurser.

Gällande de alternativ som övervägts delar Konkurrensverket Mediemyndighetens bedömning att det inte är lämpligt att varken förlänga befintliga tillstånd att sända kommersiell radio eller att tillämpa ett urvalsförfarande genom lott-dragning. Däremot delar Konkurrensverket inte Mediemyndighetens bedömning att detsamma gäller ett förfarande med öppen auktion.



Eftersom Konkurrensverket avstyrker en övergång till ett urvalsförfarande finns det inget behov av en ny avgiftsmodell. Om ett urvalsförfarande trots allt införs delar Konkurrensverket bedömningen att det bör vara förenat med en avgift. Detta då antalet tillstånd är begränsat och de har ett ekonomiskt värde för aktörerna.

Utgångspunkter

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

En långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet – förslag till framtida villkor för analog och digital kommersiell radio

Mediemyndigheten (tidigare Myndigheten för press, radio och TV, MPRT) har på uppdrag av regeringen analyserat behovet av ytterligare förändringar i regelverket för tillståndsgivning för analog och digital kommersiell radio i syfte att skapa goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet, med ett stort utbud för olika intressen och smakinriktningar. Uppdraget slutredovisas i den remitterade rapporten.

6.5 Samtliga tillstånd bör fördelas genom ett urvalsförfarande

Mediemyndighetens bedömning är att det nuvarande tillståndsförfarandet för analog kommersiell radio inte ger goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet och att regleringen således behöver ändras. Därför föreslår Mediemyndigheten, efter att ha övervägt olika tillståndsförfaranden, att samtliga tillstånd för kommersiell radio bör fördelas genom ett urvalsförfarande likt det som i dag gäller för de digitala tillstånden. Vid ett urval ska därmed beaktas att det blir en mångfald både till innehåll och ägande. Hänsyn ska därför tas till innehållet i en programtjänst, övrigt utbud av programtjänster i området, lyssnarnas preferenser och den sökandes förhållande till övriga aktörer vad gäller ägande och inflytande. För att främja en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet ska hänsyn också kunna tas till tidigare erfarenhet av radioverksamhet i det aktuella sändningsområdet och/eller på radiomarknaden i stort.

Konkurrensverket avstyrker, i likhet med tidigare, Mediemyndighetens förslag. Den remitterade slutliga versionen av rapporten redovisar inga nya skäl som ger anledning att ompröva verkets tidigare bedömning.¹

Konkurrensverket delar Mediemyndighetens utgångspunkt att det är viktigt att aktörerna på radiomarknaden ges rimliga förutsättningar att bedriva kommersiell radio. Konkurrensverket ifrågasätter inte heller Mediemyndighetens bedömning att höga sändningsavgifter kan påverka företagens förutsättningar att investera i

¹ Se Konkurrensverket, dnr 707/2022.



sin verksamhet, framförallt möjligheten att investera i utbyggnaden av det digitala marknätet (DAB-nätet). Även om Konkurrensverket instämmer i problembeskrivningen så anser verket att Mediemyndighetens argument för en övergång till ett urvalsförfarande delvis är motsägelsefulla och att det saknas stöd för att förslaget löser de angivna problemen.

Ett urvalsförfarande har testats tidigare men ersattes av nu gällande anbuds-förfarande. I propositionen till radio- och tv-lagen² framhöll regeringen att det låga antalet programföretag som ryms i de analoga näten innebär att det inte går att åstadkomma en fördelning där sändningarna på ett rimligt sätt tillgodoser olika intressen och smakriktningar på det vis som gäller för tillstånd för att sända tv och digital kommersiell radio. Regeringen menade därför att sådana kriterier som tillämpas för digitala sändningstillstånd inte ska tillämpas när det gäller sändningstillstånd för analog kommersiell radio. Som Konkurrensverket uppfattar saken har utrymmet för antalet analoga sändningstillstånd inte ändrats sedan riksdagen beslutade om de nu gällande reglerna, vilket talar emot ett införande av ett urvalsförfarande.

Mediemyndigheten menar att ett urvalsförfarande skulle öppna upp marknaden för fler aktörer och därmed åstadkomma en förbättrad konkurrens. Samtidigt framgår att aktörerna i digital radio i stort sett är desamma som i analog radio, trots olika tilldelningssystem. Konkurrensverket instämmer i att detta indikerar att radiomarknaden är begränsad och sannolikt fortsatt kommer att bestå av ett fåtal aktörer, oavsett urvalssystem. Även utfallet över tid ger stöd för detta då de olika urvalssystem som tillämpats inte verkar ha påverkat antalet fristående aktörer på marknaden. Det är dock inte detsamma som att det alltid behöver vara *samma* aktörer.

Även om marknaden är begränsad och att det därmed inte kan förväntas finnas ett stort antal oberoende aktörer är låga inträdeshinder viktigt för att skapa konkurrens från potentiella aktörer. Det vill säga det finns ett hot om nyinträde som får befintliga aktörer på marknaden att bedriva en effektiv verksamhet av hög kvalitet. Konkurrensverket anser, i motsats till Mediemyndigheten, att ett urvalsförfarande inte per automatik sänker trösklarna för potentiella aktörer. Istället riskerar det att leda till ineffektivt resursutnyttjande och skönsmässiga bedömningar.

Mediemyndigheten framför att en övergång till ett enhetligt tillståndsförfarande för analog och digital kommersiell radio innebär en förenkling för företagen på marknaden. Konkurrensverket invänder inte mot denna slutsats, men detta är inte ett argument för att övergå till ett urvalsförfarande även vid fördelning av analoga tillstånd. En sådan förenkling kan likaväl uppnås genom att övergå till ett anbuds-förfarande även vid fördelning av tillstånd att sända digital kommersiell

² Prop. 2009/10:115.



radio. Det som talar för ett enhetligt tillståndsförfarande genom anbud är att utrymmet att sända digital kommersiell radio börjar bli begränsat. Vid den senaste utlysningen var efterfrågan på tillstånd högre än tillgången och Mediemyndigheten tillämpade således ett urvalsförfarande. Vidare är det inte längre en ny typ av radiosändning och det bör därför vara möjligt för aktörerna att beräkna tillståndens kommersiella värde.³

Mediemyndigheten menar vidare att förslaget om ett urvalsförfarande som inte är förenat med en sändningsavgift ger de kommersiella programföretagen goda förutsättningar att utveckla sin programverksamhet och investera i utbyggnaden av DAB-nätet. Konkurrensverket menar att det inte är givet att slopade eller kraftigt reducerade tillståndsavgifter leder till detta. Tvärtom kan det till och med ge motsatt effekt, eftersom alltför generösa villkor på den analoga radiomarknaden riskerar att försvaga incitamenten att investera i DAB. Detta gäller särskilt om lyssnarna finns i det analoga marknätet, vilket de lär göra så länge public service-bolagen finns kvar där. Ett alternativt sätt att skapa förutsättningar för utbyggnaden av det digitala marknätet, som inte övervägs i rapporten, är att intäkterna från nuvarande anbuds-förfarande används till att stödja utbyggnaden av DAB-nätet.

Konkurrensverket förordar i stället att tillstånden för analog kommersiell radio även i fortsättningen ska fördelas genom ett anbuds-förfarande. Som Konkurrensverket uppfattar saken är utrymmet att sända analog kommersiell radio alltför begränsat. Konkurrensverket menar att ett auktionsförfarande är det lämpligaste sättet att allokera knappa resurser.

Fördelen med ett anbuds-förfarande är att en sökande noga måste tänka igenom vilken avgift denne är beredd att betala för att få tillståndet. Buden kan därmed förväntas spegla tillståndets ekonomiska värde. Tillståndets ekonomiska värde beror på hur tilltalande program företaget anser sig kunna producera. Detta eftersom fler lyssnare genererar högre reklamintäkter.

På en marknad där det finns dominanta aktörer finns det en risk att dessa, vid ett anbuds-förfarande, tillämpar så kallad strategisk budgivning för att tränga undan konkurrenter. Konkurrensverket menar dock att detta inte talar mot ett anbuds-förfarande, utan enbart att utformningen av förfarandet bör anpassas till dessa förutsättningar. Det går exempelvis att dra lärdomar från Post- och telestyrelsens så kallade spektrumauktioner och sätta upp ett tak för hur många tillstånd en aktör får lägga anbud på. Ett relaterat men mjukare sätt att ta hänsyn till aktörers marknadsmakt är att en aktör som "vunnit" ett tillstånd ges en nackdel vid utvärdering av resterande tillstånd inom utsändningsområdet. Exempelvis om en aktör lagt det högsta budet för det första nationella tillståndet så räcker det inte att

³ Vid införandet angav regeringen som skäl till att digital kommersiell radio skulle tillämpa ett urvalsförfarande bland annat att det rörde sig om en helt ny typ av radiosändningar för vilka det kunde vara svårt att beräkna det kommersiella värdet. Prop. 2009/10:115.



aktören har lagt det högsta anbudet för ytterligare ett nationellt tillstånd utan aktören behöver ha lagt X procent högre än det näst högsta budet för att vinna även detta.

När det gäller utbyggnaden av DAB-nätet har regeringen tidigare gjort bedömningen att den bör vara marknadsdriven samtidigt som marknaden behöver tydliga förutsättningar. Konkurrensverket kan konstatera att det förefaller råda viss osäkerhet vad gäller framtiden för marknätet i fråga om det kommer ske en övergång till ett digitalt marknät, eller om det i stället kommer ske en direkt övergång till webbradio. Den regulatoriska osäkerhet som tycks råda kan i sig själv utgöra ett inträdeshinder för nya aktörer och även påverka befintliga företags förutsättningar. Den fortsatta beredningen bör därför beakta hur förslagen från den senaste public service-utredningen påverkar förutsättningarna för kommersiell radio.

Som framgår av Mediemyndighetens rapport har Sveriges radio (SR) en särställning på radiomarknaden. Som Konkurrensverket uppfattar saken så kommer efterfrågan på DAB-sändningar inte att öka i någon större utsträckning så länge som SR prioriterar FM-sändningar. Således torde ökade incitament för SR att utöka sin DAB-verksamhet och investera i utbyggnad av det digitala nätet leda till fler DAB-lyssnare. I nuläget förefaller dock sådana incitament saknas.

I den senaste public service-utredningen föreslås inget krav på utbyggnad av SR:s DAB-sändningar, utan att SR på egen hand bör avgöra om det finns behov av detta och i så fall finansiera det inom ramen för medelstildelningen. Vidare förfogar SR i nuläget över fyra nationella tillstånd i det analoga marknätet, att jämföra med de tre nationella tillstånd som är möjliga att tilldela för kommersiell radio. I det digitala marknätet är utrymmet större, varför tillgången till nationella tillstånd inte är lika begränsat för de kommersiella aktörerna.

Public service-utredningen lämnar förslag om att nuvarande krav på sändningarnas omfattning ska göras mer flexibla. För SR föreslås det innebära att dagens krav på att sända fyra programtjänster samtidigt ersätts med ett krav på att samtidigt sända minst två och högst fyra samtidiga programtjänster i hela landet, varav en även ska ha ett regionalt uppdelat innehåll. Om förslaget genomförs anser Konkurrensverket att det bör övervägas att omdisponera utrymme i det analoga marknätet. Utan krav på att sända fyra programtjänster samtidigt menar Konkurrensverket att det behöver motiveras varför SR får låsa upp frekvensutrymme för fyra nationella tillstånd. Ett alternativ skulle kunna vara att konkurrensutsätta tilldelningen av ytterligare något nationellt tillstånd, men där även SR bereds möjlighet att lämna anbud. Detta hade även kunnat öka SR:s incitament att utveckla sina DAB-sändningar.

6.3 Förlängningsalternativet

Inom ramen för uppdraget har Mediemyndigheten övervägt en förlängning av befintliga tillstånd med ytterligare en period. Konkurrensverket anser, i likhet med Mediemyndigheten, att det inte är lämpligt att förlänga befintliga tillstånd att sända kommersiell radio. En förlängning riskerar att snedvrیدا och/eller hämma konkurrensen på marknaden. Dels genom att förutsättningarna för de senaste tillståndsgivningarna ändras i efterhand, dels genom att kraftigt begränsa möjligheten för en ny aktör att träda in på marknaden.

6.4 Förfarande med lottdragning eller öppen auktion

Konkurrensverket har inga invändningar mot Mediemyndighetens bedömning att ett urvalsförfarande genom lottdragning är ett mindre lämpligt förfarande att fördela tillstånd på.

Däremot delar Konkurrensverket inte Mediemyndighetens bedömning att det samma gäller ett förfarande med öppen auktion. Konkurrensverket vidhåller tidigare ståndpunkt att det inte utan vidare kan antas att utfallet av det öppna anbuds-förfarandet som tillämpades 1993–1995 kommer att upprepas i en framtida auktion. Dagens situation med ett fåtal företag som tillsammans utgör en stor andel av det kommersiella utbudet på radiomarknaden skiljer sig väsentligt från den situation som rådde när radiomarknaden öppnades för konkurrens och tillstånd för analog kommersiell radio auktionerades ut första gången.⁴

En långsiktig hållbar kommersiell radioverksamhet – förslag till avgiftsmodell för analog kommersiell radio

Konkurrensverket förordar att tillstånden för analog kommersiell radio fortsatt fördelas genom ett anbuds-förfarande, varför det inte finns behov av en ny avgiftsmodell.

Konkurrensverket kan konstatera att en avgiftsmodell i ett urvalssystem blir mer eller mindre frikopplad från tillståndens faktiska ekonomiska värde för de företag som får tillstånden. Därmed bryts även kopplingen till lyssnarnas förväntade konsumentnytta, som i sin tur genererar reklamintäkter för företagen, vilka i sin tur skulle återspeglas i buden vid ett anbuds-förfarande.

Konkurrensverket delar dock bedömningen att om ett urvalsförfarande trots allt införs så bör det förenas med en avgift (avsnitt 5.3). Detta då antalet tillstånd är begränsat och de har ett ekonomiskt värde för aktörerna. Konkurrensverket har i detta fall inga synpunkter på den föreslagna avgiftsstrukturen.

⁴ Konkurrensverket, dnr 707/2022.

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektören Hanna Witt.
Föredragande har varit sakkunniga Anna Spetz.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namn-underskrift.

Hanna Witt