

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Genom beslut den 13 november 1997 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en kommitté med parlamentariskt inslag med uppdrag att lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Kulturdepartementet statsrådet Marita Ulvskog den 7 januari 1998 justitierådet Johan Munck som ordförande i kommittén. Som övriga ledamöter förordnades den 22 januari 1998 förste vice talmannen Anders Björck, riksdagsledamoten Agne Hansson, kulturskribenten Göran Hillman, försäljningschefen Karin Johansson, dåvarande riksdagsledamoten Lena Klevenås, dåvarande riksdagsledamoten Frank Lassen, redaktören Ingvar von Malmborg och f.d. riksdagsledamoten, numera utnämnde generalkonsuln Olle Wästberg.

Den 12 februari 1998 förordnades departementssekreteraren Eva Agevik, journalisten Maria-Pia Boëthius, rättschefen i Konkurrensverket Kenny Carlsson, professor emeritus Stig Hadenius, departementssekreteraren Henrik Selin, hovrättsassessorn Thomas Stiber Strömgren, medieforskaren Staffan Sundin och hovrättsassessorn Gunilla Svahn Lindström som experter i kommittén.

Till sekreterare fr.o.m. den 15 januari 1998 förordnades kammar-rättsassessorn Madeleine Kanold och till biträdande sekreterare fil. kand.

Marie Lindström. Marie Lindström entledigades fr.o.m den 1 oktober 1998.

Kommittén har antagit namnet Mediekoncentrationskommittén.

Mediekoncentrationskommittén överlämnar härmed sitt betänkande Yttrandefriheten och konkurrensen. Till betänkandet är fogade en reservation och ett särskilt yttrande.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 1999

Johan Munck

Anders Björck

Agne Hansson

Göran Hillman

Karin Johansson

Lena Klevenås

Frank Lassen

Ingvar von Malmborg

Olle Wästberg

/Madeleine Kanold

Innehåll

Förkortningar	13
----------------------------	-----------

Sammanfattning	15
-----------------------------	-----------

Författningsförslag	25
----------------------------------	-----------

1	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	25
2	Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	26
3	Förslag till mediekoncentrationslag.....	27
4	Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)	30
5	Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.	32
6	Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844).....	34
7	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket.....	35

Inledning

1	Utredningens uppdrag och arbete	37
1.1	Utredningsuppdraget.....	37
1.2	Utredningsarbetet.....	37

Bakgrund

2	Mediestrukturen i Sverige	39
2.1	Utveckling av ägandet i dagspressen.....	39
2.1.1	Ägarförändringar i dagspressen juli 1997– februari 1999	39
2.1.2	Ägarstruktur.....	45
2.2	Dagspressägarnas position på marknaden.....	53
2.2.1	Ägarnas totala marknadstäckning	53
2.2.2	Dagspressens delmarknader	54

2.3	Samverkansformer inom dagspressen	65
2.3.1	Redaktionell samverkan	65
2.3.2	Annonssamverkan	69
2.4	TV-ägare	70
2.4.1	Produktionsbolag	71
2.4.2	Försäljning av rättigheter	74
2.4.3	Programföretag	74
2.4.4	Distribution	84
2.4.5	Vertikal integration	88
2.4.6	Tendenser	89
2.5	Radioägare	92
2.5.1	Public service-radio	92
2.5.2	Privat lokalradio	93
2.5.3	Marknaden	96
2.5.4	Utvecklingstendenser i privat lokalradio	98
2.6	Dagspress-, television- och radiobranscherna – sammanfattning	99
2.6.1	Dagspress	99
2.6.2	Television	102
2.6.3	Radio	103
2.7	Flermedieägande	104
2.7.1	Svenska mediemarknaden	104
2.7.2	Nordiska mediemarknaden	111
2.7.3	Svenska flermedieföretag	116
2.7.4	Flermedieägande på regional nivå	122
2.7.5	Flermedieägandets effekter på mediernas innehåll	124
2.8	Sammanfattning	128
3	Konvergensen inom mediemarknaden	129
3.1	Bakgrund	129
3.2	Vad är konvergens?	130
3.3	Konsekvenser av konvergensen	133
3.3.1	Konsekvenserna för konkurrensen	133
3.3.2	De rättsliga konsekvenserna	134
3.3.3	Effekter av konvergensen för mediemarknaden	135

3.4	EU:s initiativ	139
3.4.1	Kommissionens grönbok om konvergensen mellan telekommunikation, massmedier och informationsteknik.....	139
3.4.2	EU-reglering.....	141
3.5	Utrednings- och lagstiftningsarbete.....	142
3.5.1	Konvergensutredningen.....	142
3.5.2	Utredningen om behov av informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur	142
3.6	Kommitténs synpunkter	143

Gällande rätt

4	Den konstitutionella bakgrunden.....	145
4.1	Yttrandefriheten i regeringsformen (RF).....	145
4.2	Yttrandefriheten i Europakonventionen.....	146
4.3	Tryckfrihetsförordningen (TF)	147
4.4	Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).....	152
4.5	Medieutvecklingen och grundlagsskyddet	157
4.5.1	Mediekommitténs förslag.....	157
4.5.2	Ändringar i grundlagsskyddet för de nya medierna	158
4.5.3	Utredningar om en mer teknikberoende grund- lagsreglering av yttrandefriheten	159
4.6	Särskilt om etableringsfriheten	160
4.7	Allmänt om näringsfriheten.....	164
4.8	Gemenskapsrätten och grundlagarna	165
5	Nuvarande konkurrensreglering.....	167
5.1	Inledning om den svenska konkurrenslagen.....	167
5.2	Kontroll av företagsförvärv.....	169
5.2.1	Nuvarande bestämmelser	169
5.2.2	Konkurrenslagsutredningens förslag.....	182
5.3	Förbjudna konkurrensbegränsningar.....	184
5.4	Uppbrytning av företagskoncentrationer	195
5.5	Joint ventures.....	196
5.6	Förhållandet mellan bestämmelserna om förvärvskontroll i 34 § och de förbjudna konkurrensbegränsningarna i 6 § och 19 §§.....	198
5.7	Konkurrensreglerna i Romfördraget	198

5.8	Ministerrådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer	200
5.9	Konkurrenslagstiftningens tillämplighet på mediesektorn	206
5.10	Företagskoncentrationsförordningens tillämplighet på mediesektorn.....	219
5.11	En ny mediekoncentrationslagstiftnings förhållande till TF och YGL.....	220
6	Etablering och ägande enligt radio- och TV-lagstiftningen	223
6.1	Inledning	223
6.2	Radio- och TV-lagen.....	223
6.3	Lokalradiolagen	227
6.4	Utredningar om lokal- och närradio	229
6.4.1	Lokal- och närradiokommittén	229
6.4.2	Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion	230
Internationell jämförelse		
7	EU.....	233
7.1	Bakgrund.....	233
7.2	Vissa direktivutkast	234
7.3	Det fortsatta arbetet	235
7.4	Nuläge.....	237
8	Europarådet.....	239
8.1	Europarådets arbete med mångfald och mediekoncentration.....	239
8.2	Europarådets riktlinjer	240
9	Lagstiftning och reformsträvanden i andra länder.....	243
9.1	Inledning	243
9.2	Norden	245
9.2.1	Danmark.....	245
9.2.2	Finland.....	248
9.2.3	Norge.....	251

9.3	Övriga länder.....	260
9.3.1	Storbritannien.....	260
9.3.2	Tyskland.....	266
9.3.3	Frankrike.....	272
9.3.4	Italien.....	276
9.3.5	Nederländerna.....	280
9.3.6	USA.....	283

Tidigare förslag

10	Massmediekoncentrationsutredningen.....	289
10.1	Massmediekoncentrationsutredningens förslag.....	289
10.2	Remissutfallet.....	293

Allmänna synpunkter

11	Lagstiftningsbehovet.....	299
11.1	Några utgångspunkter.....	299
11.2	Skäl för och emot förvärvs kontroll.....	305
11.2.1	Generella argument.....	305
11.2.2	Särskilda synpunkter i fråga om mediesektorn.....	307
11.3	Frivilliga överenskommelser?.....	309
11.4	Kommitténs slutsats.....	313
12	Behövs särskilda regler för att säkerställa ett svenskt ägande i fråga om svenska medier?	319

Överväganden och förslag

13	Konkurrenslagen eller särskild lag?	325
13.1	Några utgångspunkter.....	326
13.2	Huvudpunkterna i konkurrenslagen.....	329
13.3	Konkurrensbegränsande samarbete mellan företag.....	331
13.4	Missbruk av dominerande ställning.....	334
13.5	Slutsats beträffande konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning.....	340
13.6	Konkurrensskadliga företagsförvärv.....	341

14	Principerna för en ny reglering.....	345
14.1	Några grundläggande frågor.....	345
14.2	Vilka verksamheter skall en ny lagstiftning omfatta?.....	347
14.3	Vilka slags företag skall en ny lagstiftning omfatta?.....	349
14.3.1	Statsägda företag och public service-företag.....	349
14.3.2	Utländska företag	352
14.4	Anmälningsskyldighet m.m.	353
14.5	Förutsättningar för ingripande.....	356
14.6	Alternativ till förbud	364
14.7	Förhållandet till konkurrenslagen.....	366
14.8	Prövningsorgan.....	367
15	Särskilt om kabel-TV-företagens ställning	373
15.1	Bakgrund.....	373
15.2	Problemområdena	377
15.3	Kabel-TV-verksamhet i förhållande till yttrandefrihets- grundlagen och konkurrenslagen.....	379
15.4	Lagstiftning om inflytande över programutbud i andra länder	382
15.5	Utredningen om ökade norska TV-sändningar i svenska kabelnät.....	384
15.6	Tekniska förutsättningar	385
15.7	Några utgångspunkter för åtgärder på området	387
15.8	Kommitténs slutsatser	390
16	Ikraftträdande	393
17	Konsekvenser av förslagen	395
18	Författningskommentar	397
18.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	397
18.2	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen....	400
18.3	Förslaget till mediekoncentrationslag	401
18.4	Förslaget till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)	414
18.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.	418

18.6	Förslaget till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844).....	419
18.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket.....	419
	Summary.....	421
	Reservationer och särskilda yttranden.....	431
Bilaga	Kommittédirektiven.....	439

Förkortningar

ADSL	Asymmetrical Digital Subscriber Line
BBC	British Broadcasting Corporation
bet.	betänkande
CD-ROM	compact disc read only memory
CSA	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
dir.	direktiv
DR	Danmarks Radio
Ds	Departementsserien
ECU	European Currency Unit
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska Unionen
FACKSAM	Fackförbundspressens Samorganisation
FACTU	Föreningen Svensk Fackpress
FCC	Federal Communications Commission
FLT	Förenade Landsortstidningar AB
GP	Göteborgs-Posten
GT	Göteborgs-Tidningen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IT	informationsteknik
JK	Justitiekanslern
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration
KL	Konkurrenslagen
KU	Konstitutionsutskottet
LO	Landsorganisationen i Sverige
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MD	Marknadsdomstolen
MKU	Massmediekoncentrationsutredningen
MMC	Monopolies and Mergers Commission
MTG	Modern Times Group
NDP	Nederlandse Dagbladpers
NO	Näringsfrihetsombudsmannen
NOU	Norges offentlige utredninger

NRK	Norsk riksringkastning
NU	Näringsutskottet
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
prop.	proposition
RF	Regeringsformen
RUAB	Radiundersökningar AB
SABO	Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SBS	Scandinavian Broadcasting Systems
SDS	Sydsvenska Dagbladet
SFS	Svensk författningssamling
SI	Sveriges Industriförbund
SkD	Skånska Dagbladet
SOU	Statens offentliga utredningar
SR	Sveriges Radio AB
SVT	Sveriges Television AB
TA	Trelleborgs Allehanda
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen
TT	Tidningarnas Telegrambyrå AB
TU	Tidningsutgivarna
UR	Sveriges Utbildningsradio AB
VECTU	Svenska Veckopressens Tidningsutgivareförening
VLT	Vestmanlands Läns Tidning
YA	Ystads Allehanda
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Allmänna utgångspunkter

Kommitténs uppgift har enligt direktiven varit att lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Förslaget bör enligt direktiven samlas i en särskild lag. Kommittén skall enligt direktiven också behandla frågan om konkurrenslagstiftningens tillämplighet på det aktuella området.

Som en bakgrund till sina överväganden redovisar kommittén uppgifter om mediestrukturen i Sverige, den pågående tekniska utvecklingen, de konstitutionella förutsättningarna, nuvarande konkurrensreglering och nuvarande bestämmelser av intresse beträffande radio och TV (kap. 2–6). Kommittén redogör också för förhållandena i ett antal jämförbara länder samt för utvecklingen inom EU och Europarådet (kap. 7–9).

Enligt direktiven har utvecklingen inom delar av mediemarknaden under de senaste åren gått mot en minskande mångfald och en ökande ägarkoncentration. Den redovisning som kommittén lämnar i betänkan- det (kap. 2) visar att utvecklingen inte har varit så entydig. På dagspressfältet har visserligen flera ägargrupper genom förvärv ökat sina andelar på den totala marknaden. Å andra sidan har en rad nya ägare etablerat sig på dagspress-, radio- och TV-marknaderna, samtidigt som en av de större dagspresskoncernerna lösts upp. Även om koncentra- tionstendenserna inte bör överdrivas är det inte osannolikt att den på- gående utvecklingen mot allt större företag med intressen i flera medie- branscher och i flera länder kommer att fortgå och på sikt leda till en ökad ägarkoncentration.

Utvecklingen har blivit föremål för en livlig allmän debatt där åsik- terna gått starkt isär. Vissa bedömare har sett positivt på koncentra- tionsprocesserna. De menar att exempelvis utslagningen av svaga tid- ningar på de lokala dagspressmarknaderna har lett till att den kvarva- rande tidningen fått resurser att höja den redaktionella kvaliteten samti- digt som den breddat sitt opinionsbildande material för att kunna locka olika kategorier av läsare. Ekonomiskt starkare tidningar anses enligt

denna uppfattning också ha större möjligheter att stå emot påtryckningar från annonsörer och andra intressegrupper. I den mån likväl tendenser till likriktning har gjort sig gällande beror det – hävdas det – på helt andra faktorer än ägarkoncentration såsom exempelvis den ökade kommersialiseringen av medierna. Andra menar att koncentrationen redan har medfört betänkliga effekter eller att den i varje fall riskerar att göra det, om utvecklingen fortsätter. Ytterligare finns den åsikten företrädd att frågan i grunden är av principiell art och berör grundvalarna för demokratin: en maktfördelning är enligt denna uppfattning lika viktig på förevarande område som när det gäller den politiska demokratin.

Lagstiftningsbehovet m.m.

Vad som på detta område kan väcka betänkligheter oavsett hur man bedömer den hittillsvarande utvecklingen är att det för närvarande är tveksamt om det finns någon möjlighet till åtgärder ens mot mycket drastiska förändringar som skulle kunna innebära allvarliga hot mot mångfalden och den praktiska möjligheten att utnyttja yttrandefriheten. Den situationen torde sakna motsvarighet i praktiskt taget alla andra jämförbara länder. På detta område har det allmänna ett ansvar från vilket man inte utan vidare kan friskriva sig med hänvisning till intresset av marknadens självreglering och den principiella etableringsfriheten. Den svenska folkstyrelsen bygger enligt regeringsformen på fri åsiktsbildning, och statsmakterna har en skyldighet att se till att denna förblir en realitet.

Detta gäller särskilt som det är tveksamt om man på detta område kan lita till det korrektiv som konkurrenslagens regler om företagsförvärv innebär. Dessa regler bygger på internationellt vedertagna principer, men det är för svensk del tveksamt om lagen kan genombryta den etableringsfrihet som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I denna fråga föreligger det för närvarande en synnerligen besvärande oklarhet om rättsläget.

Rättsosäkerheten gäller inte bara frågan huruvida konkurrenslagens regler om företagsförvärv går att tillämpa på det grundlagsskyddade området, en fråga som blev föremål för livlig diskussion exempelvis i samband med Expressens förvärv av Göteborgs-Tidningen. Oklarheten gäller även i fråga om andra vedertagna principer till skydd för den lojala konkurrensen, nämligen förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och mot missbruk av dominerande ställning.

Dessa principer och motsvarande regler i tidigare konkurrenslagstiftning torde tidigare allmänt ha antagits vara tillämpliga även på

medieområdet, men diskussionen under senare tid visar att även detta numera är i hög grad kontroversiellt. Det rör sig här om principer av stor praktisk betydelse, eftersom mediebranschen är ett dynamiskt och centralt område med snabb utveckling av ny teknik och konkurrensen på en begränsad marknad som den svenska i avsaknad av skyddsregler utan alltför stora svårigheter skulle kunna kraftigt minskas eller t.o.m. slås ut inom en viss mediesektor, t.ex. genom kopplingsförbehåll vid annonsförsäljning, blockader på distributions- eller tryckeriområdet eller liknande åtgärder. Den s.k. konvergens som präglar utvecklingen på området och som bl.a. innebär att gränserna mellan olika tekniska metoder för informationsöverföring blir allt otydligare talar också för att samma spelregler bör gälla för affärsverksamheten oberoende av den teknik som den bygger på.

Såvitt har kunnat utrönas föreligger det inte i något enda jämförbart land någon tvekan om att de vanliga konkurrensreglerna är tillämpliga på medieområdet, och i många sådana länder finns dessutom särskild lagstiftning till skydd mot företagskoncentrationer på detta område.

Kommittén har övervägt frågan om behovet av åtgärder på området skulle kunna tillgodoses genom frivilliga överenskommelser på ett sådant sätt att lagstiftningsåtgärder kan undvikas. Denna tanke har dock inte vunnit någon nämnvärd respons hos de ledande organisationerna och aktörerna på medieområdet, och det är uppenbart att en hel del svårigheter av rättslig och praktisk art skulle möta. Frivilliga överenskommelser kan emellertid fylla en funktion från vissa andra synpunkter. Ett exempel är intresset att tillgodose önskemålet att läsarna av en dagstidning eller en tidskrift i större utsträckning än nu genom själva publikationen skulle kunna få upplysning om vilka intressenter som står bakom ett tidningsföretag, en ordning som är föreskriven i lag i flera länder.

I debatten möter man ibland synpunkten att lagstiftningsåtgärder på detta känsliga område inte lämpligen bör övervägas på allvar annat än om utvecklingen leder till att ett konkret behov av ingripande uppstår. Om snabba ägar- och maktförändringar, missbruk av en dominerande ställning eller liknande förfaranden leder till hot mot konkurrensen, mångfalden och yttrandefriheten, kan emellertid statsmakterna, allmänheten och konkurrenterna ställas inför fullbordat faktum. Att ändra grundlagen – något som är en första förutsättning för att ingripanden skall kunna göras – tar viss tid. Förslag som nu läggs fram kommer sålunda inte att kunna träda i kraft förrän år 2003.

Kommittén har ansett att det möter betänkligheter att lita till en strategi som i sin förlängning skulle innebära att ändringar eventuellt skulle behöva genomföras med retroaktiv verkan, något som inte heller i

alla lägen är möjligt, om Sverige skall respektera grundläggande rättsprinciper och de internationella konventioner som vi har anslutit oss till.

Det anförda talar för att lagstiftning är nödvändig, om man på en gång vill undanröja nuvarande rättsosäkerhet och hålla en viss beredskap för att möta en utveckling som skulle kunna innebära ett allvarligt hot mot konkurrensen, mångfalden och den praktiska möjligheten att utöva yttrandefriheten. Härtill kommer att utvecklingen inom EU kan tänkas göra lagstiftning ofrånkomlig. Även Europarådet har i en nyligen antagen rekommendation förordat att medlemsstaterna vidtar lagstiftningsåtgärder i detta syfte i den mån det inte redan har skett.

Det osäkra konstitutionella läget innebär att en lagstiftning måste stödjas av en grundlagsändring, eftersom den annars skulle riskera att strida mot tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I andra länder har åtgärder kunnat vidtas utan ändring i grundlag. Att läget är ett annat för svensk del sammanhänger med att vi har en ingående och detaljerad konstitutionell reglering av tryck- och yttrandefriheten som saknar motsvarighet i andra länder. Denna reglering är av oskattbart värde för att garantera det fria ordet, men den innebär samtidigt att ändringar fortlöpande har behövt göras för att anpassa regleringen till olika principer som har bedömts vara så viktiga att jämkningar av de grundläggande bestämmelserna har ansetts ofrånkomliga. På förevarande område är grundlagen svårtolkad och innebörden av bestämmelserna osäker. Utan klara linjer för tolkningen kan respekten för grundlagen på sikt urholkas.

Intresset av att respekten för grundlagen vidmakthålls i förening med de befogade önskemål som gör sig gällande från rättssäkerhets-, konkurrens- och yttrandefrihetssynpunkt liksom de internationella aspekterna innebär enligt kommitténs mening sammantagna ett så starkt lagstiftningsbehov att övervägande skäl talar för en grundlagsändring som gör en lagstiftningsinsats på förevarande område möjlig och säkerställer att vanliga principer för lojal affärsverksamhet iakttas även inom mediesektorn.

Konkurrenslagen eller särskild lag?

Kommittén anser att konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och mot missbruk av dominerande ställning utan problem bör kunna vara tillämpliga för mediesektorn under förutsättning att vissa särbestämmelser meddelas. Samtidigt som en öppning görs i tryckfrihetsförordningen för att säkerställa konkurrenslagens tillämplighet bör det således uttryckligen föreskrivas i tryckfrihetsförordningen att en tillämpning av konkurrenslagen ej ger stöd för myndighet eller annat

allmänt organ att på grund av skrifts innehåll hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten och inte heller inskränker den befogenhet som enligt tryckfrihetsförordningen tillkommer utgivare av periodisk skrift. Motsvarande föreskrifter bör meddelas i yttrandefrihetsgrundlagen med avseende på radio- och TV-program och tekniska upptagningar.

För att det ytterligare skall säkerställas att konkurrenslagen tillämpas med beaktande av mediesektorns särart bör enligt kommitténs mening en särskild regel tas in i konkurrenslagen om att prövningen i fall som har betydelse för den grundlagsskyddade sektorn skall ske under beaktande av de grundläggande intressena av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

När det gäller koncentrationsfrågorna anser kommittén övervägande skäl tala för att konkurrenslagen kompletteras av en särskild lag på sätt som förutsatts i direktiven. En särslagstiftning skulle innebära att bestämmelserna bättre kan anpassas till de speciella förutsättningar som gäller för mediesektorn. De i konkurrenslagen grundläggande begreppen dominerande ställning och relevant marknad blir inte fullt adekvata när det gäller de mest utpräglade opinionsbildande medierna bl.a. eftersom konkurrenslagen inte ger utrymme för en samlad bedömning av ägande och inflytande inom olika medier – t.ex. press och TV – därför att det i konkurrenslagens mening rör sig om skilda produktmarknader. Möjligheterna att med stöd av konkurrenslagen pröva lokala eller regionala etableringar av företag med riksdominans är vidare mycket begränsade.

Det anförda har således lett kommittén till slutsatsen att en särskild lag – en mediekoncentrationslag – bör införas vid sidan av konkurrenslagen.

Principerna för en ny reglering

Kommittén avvisar tanken på att utforma en ny lagstiftning på det sättet att redan befintliga företagskoncentrationer skall kunna brytas upp. Inte heller bör det införas några särskilda spärrar mot nyetablering eller flermedieäggande eller några bestämda gränser för ett medieföretags expansion. Den nya lagen bör begränsas till att gälla företagsförvärv och andra motsvarande koncentrationer.

Tillämpningsområdet för en särskild lag bör begränsas till de i mest utpräglad grad opinionsbildande medierna, dagstidningar (såväl i pappersutgåva som i elektronisk form), radio och TV. För övriga medier bör konkurrenslagens vanliga regler mot företagskoncentrationer vara tillräckliga. Den tekniska utvecklingen kan dock göra det påkallat att

utvidga tillämpningsområdet för en särlagstiftning. I den delen bör man dock avvakta de överväganden på grundval av Konvergensutredningens arbete som för närvarande pågår om att bl.a. samordna reglerna för elektroniska informationstjänster med dem som gäller för radio och TV.

De stiftelseägda statliga public service-företagen bör inte omfattas av en ny lagstiftning. Lagen bör i övrigt gälla både för statliga och privata företag och oberoende av om ett företag är svenskt eller utländskt, under förutsättning att det är verksamt på den svenska marknaden.

Några nya regler om anmälningsskyldighet vid förvärv av medie-företag behöver inte införas. Det bör vara tillräckligt med de regler som gäller enligt konkurrenslagen och som innebär anmälningsskyldighet vid företagsförvärv för det fall att de berörda företagen tillsammans har en omsättning som överstiger 4 miljarder kronor och det förvärvade företagets omsättning överstiger ett visst belopp. Lagen bör emellertid när det finns särskilda skäl kunna tillämpas även när någon automatiskt inträdande anmälningsskyldighet inte föreligger. Den bör således i särskilda fall kunna tillämpas även med avseende på lokala koncentrationer.

Enligt kommitténs mening bör den prövning som enligt en ny lagstiftning skall göras vid ett företagsförvärv eller annan motsvarande koncentration ta sin utgångspunkt i frågan om förvärvet skapar eller förstärker en ställning som kan *befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning*. En sådan lösning säkerställer att lagstiftningen står i överensstämmelse med det allmänna syfte som ligger till grund för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Om lagen skulle ange enbart detta rekvisit för ett ingripande skulle saklig överensstämmelse uppnås med regler som gäller i flera främmande länder, däribland den nya lag på området som gäller i Norge. Inte desto mindre torde det stå klart att lagen enligt svenska yttrandefrihetstraditioner då skulle bli alltför vag och svårförutsebar till sin tillämpning. Kommittén anser att ytterligare kriterier måste ställas upp för att ett förbud skall få meddelas.

Nära till hands ligger då att ställa upp som en ytterligare förutsättning att konkurrenslagens förutsättningar för koncentrationsförbud principiellt sett är uppfyllda. En förutsättning för ingripande skulle alltså vara att koncentrationen skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Därvid måste dock bortses från konkurrenslagens krav på en omsättning överstigande 4 miljarder kronor, eftersom lagen annars skulle bli tillämplig endast med avseende på de allra största medieföretagen.

En sådan lösning innebär principiellt sett att storföretagen inom den del av mediesektorn som i mest utpräglad grad svarar för opinionsbildningen får ett privilegium i konkurrens hänseende. För att en koncentration skall kunna förbjudas räcker det inte, som när det gäller andra branscher, att koncentrationen står i strid med vedertagna konkurrensrättsliga principer. Det fordras *dessutom* att koncentrationen kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Eftersom konkurrenslagen inte erbjuder möjlighet att sammanväga inflytande på olika marknader av betydelse för opinionsbildningen måste en alternativ förutsättning för ingripande kunna vara att koncentrationen skapar eller förstärker en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom *flera* sådana marknader. Detta kan nämligen inte beaktas inom konkurrenslagens system annat än i det fallet att en dominerande ställning redan har uppnåtts inom en produktmarknad.

Men även ett tredje typfall bör uppmärksammas. Situationen kan tänkas vara den att en svensk koncern har byggt upp en betydande koncentration på mediemarknaden, som med hänsyn till koncernens tidigare handlande och olika vidtagna arrangemang inte kan befaras hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Koncernen eller stora delar därav säljs emellertid senare till ett annat företag – exempelvis en utländsk mediekoncern – beträffande vilken man inte utan närmare prövning har samma garantier. Förvärvet bör enligt kommitténs mening i denna situation kunna prövas och detta oberoende av om det förvärvande företaget tidigare har etablerat sig som ett medieföretag eller inte. Det betyder att en prövning också bör kunna ske om förvärvet *förändrar kontrollen* över en dominerande ställning eller en ställning innefattande ett väsentligt flermedieäggande. Förvärvet kan då i sista hand förbjudas även om det inte skulle innebära någon ökad koncentration på den svenska marknaden.

Slutligen bör i lagen uttryckligen anges att prövningen av om företagsförvärvet kan befaras vara ägnat att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ske mot bakgrund av koncentrationens art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande i den nya situationen. Företagens förväntade agerande är naturligtvis ofta lättare att förutse när det gäller svenska medieföretag vars tidigare handlande inom det svenska medielandskapet kan tjäna till ledning för bedömningen. Det försteg som svenska företag därmed ibland kan få kan dock inte ses som någon diskriminering av utländska företag.

Sammanfattningsvis anser kommittén att lagen bör utformas så att en koncentration skall kunna förbjudas, om den

1. skapar, förstärker eller förändrar kontrollen över en dominerande ställning, som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i fråga om en sådan verksamhet som enligt det föregående har särskild betydelse för opinionsbildningen – dagspress, radio och TV – eller en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom flera sådana verksamheter, och
2. i betraktande av koncentrationens art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Kommitténs förslag innebär att prövningsorganet inte tilläggs behörlighet att föreskriva några åtgärder som är alternativa till förbud. Alla omständigheter i samband med förvärvet skall beaktas och därvid även sådana arrangemang som syftar till att bevara självständigheten för de i koncentrationen ingående enheterna. Några förhandlingar i frågor av detta slag på samma sätt som vid tillämpningen av konkurrenslagen bör dock inte förekomma.

Sådana produkter och tjänster som omfattas av den särskilda lagen bör undantas från konkurrenslagens tillämpningsområde.

Frågor om ingripande mot en koncentration skall enligt den nya lagen prövas av domstol. Uppgifterna att följa utvecklingen, ta emot anmälningar eventuellt infordra uppgifter från de berörda företagen och i sista hand svara för prövningen av om ett ärende skall föras till domstol bör enligt den nya lagen ankomma på Konkurrensverket. En nämnd med särskild expertis i bl.a. yttrandefrihetsrättsliga frågor knyts till verket för dessa uppgifter.

Kommittén understryker den stora allmänna betydelsen av att prövningen när det gäller koncentrationsfrågor på medieområdet görs med stor skyndsamhet. Ett utdraget prövningsförfarande kan leda till betydande problem för berörda företag. På senare tid har också flera lagändringar antagits med syfte att avlasta Konkurrensverket rutinärenden och på detta sätt öka förutsättningarna för en skyndsam behandling. De regler som kommittén föreslår när det gäller prövningen på medieområdet bör kunna bidra till en snabb handläggning.

Särskilt om kabel-TV-företagens ställning

Kabel-TV-företagen har för närvarande i många fall en monopolliknande ställning. I förening med det starka skydd som yttrandefrihetsgrundlagen ger trådsändningar medför detta svårigheter när det gäller att tillförsäkra abonnenterna tillräckligt inflytande över programutbudet, en fråga som har uppmärksammats i många sammanhang. Möjligheterna att på frivillighetens väg komma till rätta med dessa problem är delvis beroende av den tekniska utvecklingen men ter sig osäkra.

Kommittén anser att det bör övervägas om inte en ändring bör göras i YGL som möjliggör lagstiftning med syfte att ge abonnenterna inflytande över vilka program som distribueras i kabelnät. Kommittén föreslår dessutom att det i radio- och TV-lagen införs en bestämmelse som riktar sig mot villkor i anslutningsavtal som innebär begränsning av rätten att installera eller använda annan kabel-TV-anläggning eller att installera parabolantenn.

Författningsförslag

I enlighet med det anförda lägger kommittén fram förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen samt förslag till en mediekoncentrationslag och till ändringar i konkurrenslagen. Dessutom föreslås ändringar i radio- och TV-lagen, lagen om marknadsdomstol och instruktionen för Konkurrensverket.

Reservationer och särskilda yttranden

Kommittén är inte enhällig. En reservation har avgetts av ledamöterna Anders Björck, Karin Johansson och Olle Wästberg. I reservationen anför ett flertal olika argument mot kommitténs förslag: Trots de bekymmer som finns inom svenska medier – att kvalitetsmedierna har svårt att hävda sig, att det finns en konformism bland journalister och medier och en betydande ägarkoncentration – är det lätt att konstatera att den tekniska utvecklingen och politiska beslut har gjort att mediekoncentrationen har minskat under det senaste decenniet. Kommittén har inte lyckats visa att en lagstiftning om mediekoncentration är nödvändig. Den har inte heller lyckats lägga fram ett förslag som på något väsentligt sätt skulle förändra verkligheten och minska mediekoncentrationen. Den föreslagna mediekoncentrationslagen riktar sig enbart mot åtgärder inom dagstidnings- och etermedieområdet och undantar dessutom public service-företagen. Den konflikt som föreligger i och med att Konkurrensverket hävdar att konkurrenslagen är tillämplig på medie-

området bör lösas genom en vanlig rättslig prövning. Att föreskriva att konkurrenslagen skall gälla framför grundlagarna inom medieområdet kommer inte att påverka de verkliga problemen inom medieområdet utan enbart att skapa andra. Om grundlagarna ger möjlighet för Konkurrensverket att agera öppnar man också för underhandskontakter mellan verket och medierna – såsom sker i andra typer av konkurrensärenden – vilket skulle vara mycket olyckligt när det gäller frågor som berör etablering av medier. Det är väsentligt att rågången mellan fria medier och statsmakten upprätthålls. Förslaget innebär betydande ingrepp i de grundlagar som skall garantera tryck- och yttrandefriheten. Den grundlagsöppning som föreslås är mycket vid. Vanliga lagar kan ändras genom ett enkelt riksdagsbeslut och detta kan i ett annat politiskt klimat missbrukas. Någon ändring av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör inte ske.

Ett särskilt yttrande har avgetts av experten Kenny Carlsson.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att det i tryckfrihetsförordningen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 11 §, av följande lydelse.

1 kap. 11 §

Utan hinder av denna förordning gäller vad som är föreskrivet i lag om förbud mot

1. sådant samarbete mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på ett märkbart sätt eller ger ett sådant resultat,

2. missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning,

3. sådan sammanslagning, förvärv eller liknande utvidgning av kontroll av företag som kan befaras hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning eller som, på ett sätt som är sakligt från allmän synpunkt, skapar eller förstärker en dominerande ställning, vilken väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.

Första stycket ger ej stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten och inskränker ej heller den befogenhet som enligt 5 kap. 3 § tillkommer utgivare av periodisk skrift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs att det i yttrandefrihetsgrundlagen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 14 §, av följande lydelse.

1 kap. 14 §

Utan hinder av denna grundlag gäller vad som är föreskrivet i lag om förbud mot

1. sådant samarbete mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på ett märkbart sätt eller ger ett sådant resultat,

2. missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning,

3. sådan sammanslagning, förvärv eller liknande utvidgning av kontroll av företag som kan befaras hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning eller som, på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt, skapar eller förstärker en dominerande ställning, vilken väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.

Första stycket ger ej stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten och inskränker ej heller den befogenhet som enligt 3 kap. 4 § och 4 kap. 3 § tillkommer den som sänder radioprogram och utgivare av radioprogram och tekniska upptagningar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

3 Förslag till mediekoncentrationslag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som består i

1. utgivning av dagstidningar,
2. sändningar av radio- eller televisionsprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Första stycket gäller inte, om verksamheten bedrivs av ett företag i vilket samtliga aktier eller andelar ägs av en stiftelse som har bildats av staten och vars styrelse enligt stiftelseförordnandet skall utses av regeringen på förslag av de politiska partier som är företrädade i riksdagen.

2 § Lagen skall tillämpas under beaktande av det grundläggande intresset av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

3 § I denna lag förstås med

Dagstidning: En allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning som utkommer med normalt minst fem nummer i veckan,

Företag och koncentration: Detsamma som i konkurrenslagen (1993:20).

Anmälningsskyldighet

4 § I fråga om anmälningsskyldighet beträffande koncentrationer finns regler i 37 § konkurrenslagen (1993:20). Även om anmälningsskyldighet enligt nämnda lagrum inte föreligger, får Konkurrensverket i ett enskilt fall ålägga en part i en koncentration att anmäla koncentrationen, om något av de berörda företagen bedriver verksamhet som avses i 1 § och det är påkallat av särskilda skäl. En part och andra medverkande i en koncentration har alltid rätt att frivilligt anmäla koncentrationen.

Förbud mot koncentrationer

5 § Stockholms tingsrätt får på talan av Konkurrensverket förbjuda en koncentration som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 37 § konkurrenslagen (1993:20) eller 4 § denna lag eller som anmälts frivilligt enligt vad som anges i sistnämnda paragraf.

Koncentrationen skall förbjudas, om den

1. skapar, förstärker eller förändrar kontrollen över en dominerande ställning, som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i fråga om en verksamhet som omfattas av 1 §, eller en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom flera sådana verksamheter, och

2. i betraktande av koncentrationens art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Förbud får dock inte meddelas i fråga om en koncentration som har ägt rum genom förvärv på en svensk eller utländsk börs, en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller genom inrop på exekutiv auktion. I stället får förvärvaren åläggas att avyttra det som har förvärvats.

6 § Ett förbud mot en koncentration innebär att en rättshandling som utgör ett led i koncentrationen därefter blir ogiltig.

Mediekoncentrationsnämnden

7 § Frågor som enligt denna lag ankommer på Konkurrensverket prövas inom verket av en särskild nämnd, Mediekoncentrationsnämnden. I nämnden skall ingå personer med särskilda insikter i frågor som avses i 1 och 2 §§. Ledamöter i nämnden och ersättare för dessa utses av regeringen.

Tillämpning av konkurrenslagen (1993:20)

8 § I fall som avses i denna lag tillämpas 38–46 §§, 54–56 §§, 57 § första stycket, 58 §, 59 §, 60 § första stycket och 62–69 §§ konkurrenslagen (1993:20) på motsvarande sätt. I stället för vad som föreskrivs i 64 a § första stycket konkurrenslagen skall dock gälla att, vid huvudförhandling i mål enligt 5 § denna lag, en av de ej lagfarna

ledamöterna av rätten skall ha särskilda insikter i frågor som avses i denna lag och den andre vara ekonomisk expert. Detta gäller även om förhandlingen också avser mål enligt konkurrenslagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

4 Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurrenslagen (1993:20) dels att 7 och 34 a §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Avtal eller avtalsvillkor som är förbjudna enligt 6 § är ogiltiga.

Föreslagen lydelse

5 §¹

Har verksamhet som skall prövas enligt denna lag betydelse för utövande av rättighet som avses i 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen eller 1 kap. 1 §, 3 kap. 1, 2 eller 8 § eller 10 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen, skall vid prövningen särskilt beaktas det grundläggande intresset att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

7 §

Avtal eller avtalsvillkor som är förbjudna enligt 6 § är ogiltiga. Detta gäller dock ej i den mån en tillämpning av avtalet eller avtalsvillkoret enligt 1 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen eller 1 kap. 14 § yttrandefrihetsgrundlagen ej får hindras av myndighet eller annat allmänt organ.

¹ Förutvarande 5 § upphävd genom 1994:1846.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*34 a §²

Stockholms tingsrätt får på talan av Konkurrensverket förbjuda en koncentration som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 37 § eller som har anmälts frivilligt enligt vad som anges där.

Koncentrationen skall förbjudas, om

1. den skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det, och

2. detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt.

Förbud får dock inte meddelas i fråga om en koncentration som har ägt rum genom förvärv som har skett på en svensk eller utländsk börs, en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller genom inrop på exekutiv auktion. I stället får förvärvaren åläggas att avyttra det som har förvärvats.

I den utsträckning bildandet av ett gemensamt företag som utgör en koncentration enligt 34 § har till syfte eller resultat att samordna konkurrensbeteendet hos företag som förblir självständiga, skall samordningen bedömas enligt kriterierna i 6 och 8 §§.

Andra stycket gäller inte marknaden för sådana produkter eller tjänster som avses i 1 § mediekoncentrationslagen (0000:000).

Denna lag träder i kraft i fråga om 5 § den 1 januari 2000 och i övrigt den 1 januari 2003.

² Med nuvarande lydelse avses lydelsen enligt förslag i betänkandet SOU 1998:98.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt

1. konkurrenslagen (1993:20),
2. marknadsföringslagen (1995:450),
3. lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden,
4. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare,
5. produktsäkerhetslagen (1988:1604),
6. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

Bestämmelserna i 14, 15 och 16–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20) eller marknadsföringslagen (1995:450). I mål enligt marknadsföringslagen tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller vad som föreskrivits i dessa lagar.

Föreslagen lydelse

1 §³

Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt

1. konkurrenslagen (1993:20),
2. marknadsföringslagen (1995:450),
3. lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden,
4. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare,
5. produktsäkerhetslagen (1988:1604),
6. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, *samt*
7. *mediekoncentrationslagen (0000:000)*.

Bestämmelserna i 14, 15 och 16–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20) eller marknadsföringslagen (1995:450) *eller mediekoncentrationslagen (0000:000)*. I mål enligt marknadsföringslagen tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller vad som föreskrivits i dessa lagar.

³ Senaste lydelse 1998:649.

Nuvarande lydelse

Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. De andra särskilda ledamöterna skall vara ekonomiska experter.

*Föreslagen lydelse*4 §⁴

Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. De andra särskilda ledamöterna skall vara ekonomiska experter. *Om det i målet skall prövas en fråga som avses i mediekoncentrationslagen (0000:000) skall dock minst en av de särskilda ledamöterna ha särskilda insikter i sådan verksamhet som avses i nämnda lag.*

För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om vice ordförande och särskild ledamot gäller även ersättare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

⁴ Senaste lydelse 1993:22.

6 Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)

Härigenom föreskrivs att det i radio- och TV-lagen (1996:844) skall införas en ny paragraf, 8 kap. 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. 7 §

Om det i ett avtal om anslutning till en anläggning för trådsändning, varifrån TV-program sänds vidare till allmänheten och sändningarna når fler än tio bostäder, uppställs villkor som innebär begränsning av rätten att installera eller använda annan anläggning för trådsändning eller andra tekniska hjälpmedel för att ta emot TV-program, är villkoret utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000 men gäller även avtal som träffats dessförinnan.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket

dels att 3 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 12 a §, och närmast före denna en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Konkurrensverket skall fullgöra de uppgifter som följer av konkurrenslagen (1993:20) och lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Konkurrensverket är sådan behörig myndighet som avses i 2 § lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

Föreslagen lydelse

3 §

Konkurrensverket skall fullgöra de uppgifter som följer av konkurrenslagen (1993:20), lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling och *mediekoncentrationslagen (0000:000)*. Konkurrensverket är sådan behörig myndighet som avses i 2 § lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Mediekoncentrationsnämnden

12 a §

I enlighet med 7 § mediekoncentrationslagen (0000:000) prövas frågor som avses i nämnda lag av Mediekoncentrationsnämnden.

Generaldirektören får hänskjuta även andra frågor till nämnden.

Mediekoncentrationsnämnden består av generaldirektören, som är ordförande, och högst tio andra ledamöter. Andra ledamöter än ordföranden utses av regeringen för bestämd tid. Nämnden är beslutförför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

Inledning

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven skall kommittén lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Kommitténs förslag bör samlas i en särskild lag.

I kommitténs uppdrag ingår att behandla frågan om konkurrenslagens tillämplighet på medieområdet. Uppgiften innefattar att göra en analys dels av hur de förslag kommittén lägger fram förhåller sig till konkurrenslagen, dels om det finns behov av att komplettera konkurrenslagen vad gäller företagsförvärv inom medieområdet.

Kommittén skall också föreslå lämpliga sanktionsformer samt hur och av vilken myndighet ärenden enligt de föreslagna bestämmelserna skall handläggas.

Det ingår i kommitténs uppdrag att pröva behovet av grundlagsändringar.

Direktiven i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.2 Utredningsarbetet

Kommittén har i utredningsarbetet haft tillgång till det material som Rådet för mångfald inom massmedierna tog fram (dir. 1995:13). Materialet har efter uppdatering och kompletteringar använts t.ex. i de delar

som behandlar mediestrukturen i Sverige och den internationella jämförelsen.

I olika faser av utredningsarbetet har kommittén haft kontakter och sammanträffanden med företrädare för Tidningsutgivarna och för Bonniergruppen, Modern Times Group och Schibsted.

Kommittén har också haft kontakter med Konkurrensverket och det till verket knutna Rådet för konkurrensforskning.

Chefen för Eierskapstilsynet, den norska myndighet som inrättades i samband med att den nya medieförvärvskontrollagen antogs i Norge, har besökt kommittén. Sekretariatet har även sammanträffat med företrädare för konkurrensenheten vid det tyska näringsdepartementet.

I enlighet med direktiven har samråd skett med Utredningen om folkstyret i Sverige inför 2000-talet (dir. 1997:101). Samråd har också skett löpande med Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion (dir. 1997:13) och Konvergensutredningen (dir. 1997:95). Uppgifter som ligger till grund för kommitténs redovisning om konvergensen mellan telekom, medier och IT har bl.a. hämtats från Konvergensutredningen. Vidare har samråd skett med Utredningen om stöd till svensk filmproduktion (dir. 1998:36).

Under utredningsarbetet har kommittén hållit sig fortlöpande underbyggd om pågående arbete inom Europeiska kommissionen med att utarbeta förslag om begränsning av ägande och inflytande inom massmedierna.

Kommittén har besvarat en remiss över Konkurrenslagsutredningens betänkande Konkurrenslagens regler om företagskoncentration (SOU 1998:98).

Kapitel 2 i betänkandet har författats huvudsakligen av experten Staffan Sundin.

Bakgrund

2 Mediestrukturen i Sverige

Föreliggande avsnitt bygger på det delbetänkande *Medieföretag i Sverige* (SOU 1997:92) som Rådet för mångfald inom medierna lämnade sommaren 1997. Tabellmaterialet i betänkandet har uppdaterats och utvecklingen inom mediebranscherna har följts fram till januari 1999. För en utförligare genomgång av utvecklingen fram till 1997 hänvisas till SOU 1997:92 och Staffan Sundins artikel "Ägande i dagspress, privat lokalradio samt icke-licensfinansierad TV" i en rapport från Pressutredningen -94 *Ägarkoncentration i dagspress och radio/TV* (SOU 1994:145).

2.1 Utveckling av ägandet i dagspressen

2.1.1 Ägarförändringar i dagspressen juli 1997 – februari 1999

Ägarförändringar inom Bonniersfären

Familjen Bonnier omstrukturerade 1998 sitt medieäggande genom att det helägda AB Bonnierföretagen helt övertog Tidnings AB Marieberg, i vilket bolag familjen Bonnier tidigare kontrollerade 76 procent av rösterna och 47 procent av kapitalet. Bonnierföretagens och Mariebergs medieverksamhet har förts över till ett nybildat bolag, Bonnier AB, helägt av Bonnierföretagen, som i sin tur är helägt av Albert Bonnier AB, som ägs av ättlingar till bröderna Tor, Åke och Kaj Bonnier. Antalet delägare i Albert Bonnier AB uppgår till 64, varav 13 omyndiga. Sex delägare har tillsammans med sina barn vardera en andel på över 5 procent, varav den största uppgår till 13 procent.

I den nya organisationen har Tidnings AB Marieberg blivit ett vilande bolag, medan dess största dotterbolag, AB Dagens Nyheter, AB Kvällstidningen Expressen och Sydsvenska Dagbladet AB, liksom Dagens Industri Holding AB lagts som dotterbolag till Bonnier AB.

Trots att Bonniers mycket länge kontrollerat både Bonnierföretagen och Marieberg (sedan 1837 respektive 1924) har familjens inflytande haft olika karaktär. I Bonnierföretagen och dess föregångare har medlemmar i familjen alltid suttit i den exekutiva ledningen, medan familjen i Marieberg (tidigare Dagens Nyheter) endast har varit aktiv på styrelsenivå. Sedan 1954 har tre släktgrenar ingått i ägarkretsen för Marieberg mot två i Bonnierföretagen. Vid omstruktureringen har det nya moderbolagets, Albert Bonnier AB, ägarkrets utvidgats med ett par medlemmar av den tredje släktgrenen.

Familjen Bonniers formella ägarposition i Mariebergs dagstidningar, Dagens Nyheter, Expressen, GT, Kvällsposten, Sydsvenska Dagbladet, Ystads Allehanda och Trelleborgs Allehanda, har stärkts genom förvärvet av Marieberg. I praktiken hade dock familjen i egen skap av majoritetsägare och med stark representation i styrelserna för både moder- och dotterbolagen redan tidigare en mycket stark ägarposition, även om den då till skillnad mot nu tvingades ta hänsyn till minoritetsägarnas intressen. Tidigare var arbetet i Dagens Nyheter och Expressens styrelser helt integrerat i Mariebergs koncernstyrelse. I den nya organisationen kommer de två tidningsbolagen att ledas av självständiga styrelser.

Både före och efter Mariebergsaffären har det förts diskussioner om lämpligheten av att tidningsföretag är börsnoterade. I det aktuella fallet menar vissa bedömare att det kan vara en fördel för tidningarna att kunna arbeta långsiktigt och inte behöva ta hänsyn till aktiemarknadens ofta kortsiktiga krav, andra pekar på risken för att tidningarna inte kommer att vidta nödvändiga förändringar, när ledningen inte längre är utsatt för marknadens granskning.

Sydsvenska Dagbladet, ett dotterbolag till Tidnings AB Marieberg, som tidigare ägde 25 procent av aktierna i Tidnings AB Allehanda Syd, som ger ut Ystads Allehanda och Trelleborgs Allehanda, förvärvade sommaren 1997 resterande 75 procent av Otiliana AB (ägt av familjerna Mörner, Kaemner och Björnberg). Bonniers hade tidigare genom Sydsvenska Dagbladet en stark ställning på morgontidningsmarknaden i Malmö med kranskommuner med en hushållstäckning på mellan 44 och 69 procent och en marknadsandel på mellan 50 och 75 procent (tabell 2.1). Genom köpet av Ystads Allehanda och Trelleborgs Allehanda har Bonniers blivit helt dominerande tidningsutgivare i Ystad/Simrishamnområdet liksom i Trelleborgs kommun. Endast i Trelleborg förekommer en reell konkurrenssituation mellan två av

Bonniers tidningar, medan Sydsvenska Dagbladet fungerar främst som komplementtidning i Ystads Allehandas kärnområden.

Tabell 2.1. Morgontidningsmarknaden i sydvästra Skåne 1997. Hus-hållstäckning. Procent.

Kommun/ Tidning	Arbetet	SDS	SkD	TA	YA	Bonnier	Totalt	Bonnier andel ¹
Malmö	21	44	2			44	67	66
Lund	14	58	6			58	78	74
Trelleborg	14	16	7	55		71	92	77
Staffanstorp	23	57	8			57	88	65
Burlöv	30	39	3			39	72	54
Vellinge	17	64	4	7		71	92	77
Kävlinge	29	41	13			41	83	49
Lomma	20	69	5			69	94	73
Svedala	31	42	12	1		43	86	50
Eslöv	16	13	43			13	72	18
Hörby	4	9	61			9	74	12
Höör	5	16	48			16	69	23
Ystad	3	6	7		72	78	88	89
Tomelilla	3	4	6		70	74	83	89
Simrishamn	4	6	3		70	76	83	92
Skurup	5	10	39		31	41	85	48
Sjöbo	3	8	39		33	41	83	49

Källa: TS-Boken 1998.

Anm: ¹ Avser Bonnier AB:s andel av den totala morgontidningsmarknaden i procent.

Sydsvenska Dagbladet AB, dotterbolag till Bonnier AB, sålde hösten 1998 sitt dotterbolag Kvällsposten AB till systerbolaget AB Kvällstidningen Expressen. Sydsvenska Dagbladet motiverade försäljningen med att bolaget inte var rätt ägare utan att Kvällsposten för att kunna utvecklas och överleva behövde samarbeta med de andra kvälls-

tidningarna i koncernen. Efter förvärvet har ett omfattande samarbete inletts mellan Expressen och Kvällsposten (se 2.3.1).

Övriga ägarförändringar

Schibsted förvärvade i juli 1998 aktiemajoriteten i Svenska Dagbladet genom att köpa 62 procent av aktierna av en grupp aktieägare som företräddes av Investor och lade samtidigt ett bud på de aktier som inte ägs av Stiftelsen Svenska Dagbladet. Schibsteds avsikt är att behålla 51 procent av aktierna och erbjuda andra tidningsföretag att gå in som minoritetsägare samtidigt som Stiftelsen Svenska Dagbladet behåller sina 19,6 procent av aktiekapitalet och kvarstår ”i sin hittillsvarande roll som garant för kontinuiteten i tidningens journalistiska och opinionsbildande inriktning” (SvD 1998-07-11). Schibsted är Norges största mediekoncern med en omsättning på 5,4 miljarder norska kronor. Koncernen som sedan tidigare är hälftenägare i och operationellt ansvarig för Aftonbladet, kom genom köpet att bli en av de allra största aktörerna på den svenska dagspressmarknaden.

Trots att Svenska Dagbladet och Aftonbladet står för vitt skilda politiska linjer har det funnits ett visst samarbete mellan de två tidningarna långt innan de fick samma huvudägare. De har ett gemensamt tryckeri i Stockholm och driver tillsammans med Göteborgs-Posten textdatabasen Mediarkivet. Något ytterligare samarbete har inte aviserats som följd av Schibsteds köp av Svenska Dagbladet.

Orkla Dagspresse köpte vid årsskiftet 1997/98 49 procent av aktierna i Norrländska Socialdemokraten av Valrossen AB (ägd av arbetarrörelsen i Norrbotten). Partidistriktet behåller kontrollen över ledarsidan och får tre av fem styrelseplatser. Orkla Dagspresse ingår i Orkla ASA, som är en norsk industrikoncern med en omsättning på 33 miljarder kronor, varav medierna svarar för 8 procent.

Skånska Dagbladet förvärvade 1996 Laholms Tidning och 1998 Norra Skåne. Alla tre tidningarna ägdes av tidningsföreningar förankrade i den lokala centerrörelsen. En samordning av tryckningen av de två förvärvade tidningarna planeras. Norra Skåne har en dominerande marknadsställning på sin utgivningsort Hässleholm, medan Laholms Tidning, som är Sveriges minsta sexdagartidning, möter i sitt spridningsområde hård konkurrens från Hallandsposten.

Gefle Dagblads Förvaltnings AB, med Nya Stiftelsen Gefle Dagblad som huvudägare, förvärvade sommaren 1997 Västernorrlands Allehanda av Högerns Förlagsstiftelse. De övriga tidningarna i koncernen, Gefle Dagblad, Ljusnan, Sundsvalls Tidning och Örnsköldsviks Allehanda, har en liberal profil. Västernorrlands Allehanda behåller sin moderata beteckning, men har infört två liberala halvsideskrönikor på

ledarsidan varje vecka. Tryckningen flyttades till Sundsvalls Tidning 1998. Västernorrlands Allehanda konkurrerar inte med någon av de övriga tidningarna i koncernen.

Ljusdals-Posten, ägd av familjen Svender, köpte hösten 1997 Hälsinge-Kuriren av Bo Präntare. Tidningen kommer att fortsätta som lokaltidning i Söderhamn med socialdemokratisk ledarsida. En viss redaktionell och administrativ samverkan mellan de två tidningarna planeras. Tidningarna konkurrerar inte med varandra utan har helt skilda utgivningsområden.

Den tidigare minoritetsägaren Modern Times Group förvärvade i maj 1998 aktiemajoriteten i Svenska Finansnyheter AB och uppnådde därigenom 97 procent av aktiekapitalet. Bolaget ger ut Finanstidningen, en riksspridd affärstidning med en upplaga på 10 800 exemplar.

Herenco AB förvärvade vid årsskiftet 1997/98 Nerikes Allehandas aktiepost i Östgöta Correspondenten och ökade därmed sin ägarandel till 21 procent. Samtidigt sålde Herenco sin andel på 8 procent i det bolag som ger ut Hallandsposten till Nerikes Allehanda, som i sin tur hembjöd posten till de övriga elva delägarna.

Pingströrelsens tidning Dagen kommer våren 1999 att överlåtas till ett nybildat bolag som ägs av den tidigare ägaren Dagensgruppen, det norska tidningsbolaget Vårt Land, Alliansmissionen och Nybygget. Samtidigt kommer endagstidningen Petrus att inkorporeras med Dagen.

En tidning har lagts ner under perioden, nämligen Östgöten som utgavs som en edition i Linköping till Folkbladet. Östgöten kom ut med sitt sista nummer på nyårsafton 1997.

Fyra tidningar av nyhetskaraktär har förändrat sin utgivning. Modern Times Group som sedan 1995 ger ut gratistidningen Metro i Stockholm startade 1998 en edition i Göteborg. Datatidningen Computer Sweden, utgiven av det amerikanska datapressförlaget IDG, övergick 1996 till tvådagarsutgivning och 1998 till tredagarsutgivning. Gefle Dagblad och Arbetarbladet övergick 1997 till sjudagarsutgivning.

Kring nyåret 1999 aviserades en rad samarbetsprojekt och/eller olika former av ägaröverlåtelser mellan tidningsföretag. Överläggningar rapporterades pågå mellan tidningar i Norrbotten, Södermanland, Östergötland, Gotland, Göteborg och Skåne.

Tendenser i förändringar av ägandet

Flera relativt entydiga tendenser kan urskiljas i tidningsaffärerna under 1990-talet. Det är genomgående större företag som köpt mindre, sällan fusioner mellan jämnstora tidningar. Ett undantag utgörs av Ljusdals-Postens förvärv av den något större Hälsinge-Kuriren. Vidare har det

nästan uteslutande varit redan etablerade tidningsföretag som köpt andra tidningsföretag. De nybildade och lokalt förankrade bolag och stiftelser som tagit över A-pressens tidningar är visserligen nya som ägare, men fortsätter i princip den centrala arbetarrörelsens tidningsverksamhet. Den enda helt nya tidningsägaren är MTG som dock inte kom in på marknaden genom förvärv utan genom start av en gratis-tidning av nyhetskaraktär för att sedan köpa en affärstidning. Ett par tidningsägare som haft sin huvudverksamhet utanför medierna, ägargruppen bakom Svenska Dagbladet samt finansmannen Mats Arnhög, har lämnat branschen.

Den svenska dagspressen har alltid varit inhemskt ägd, men under de senaste åren har de norska medieföretagen Schibsted och Orkla etablerat sig som betydande tidningsägare. Tidigare var tidningsägarna i stor utsträckning verksamma enbart inom dagspressen, nu har flera flermedieföretag som Schibsted, MTG och Orkla gått in på dagspressmarknaden, samtidigt som flera dagspressföretag etablerat sig på andra medieområden (se 2.7.4).

I nästan alla företag ligger aktiemajoriteten hos en enhetlig grupp, en familj, släkt, organisation eller stiftelse. Den typ av splittrat ägande som är vanligt i den norska dagspressen förekommer knappast alls. Tendensen går tvärtom mot en renodling av ägande, något som Bonniers köp av Marieberg är ett exempel på, liksom tidigare koncentration av ägande inom Herencokoncernen samt Stampen med Göteborgs-Posten. Även i de börsnoterade dagspressutgivarna VLT och MTG kontrolleras aktiemajoriteten av en ägargrupp, släkten Pers respektive Jan Stenbeck. De norska börsnoterade Schibsted och Orkla har däremot ett mer spritt ägande. Schibsteds dominerande ägare är Tinius Nagell-Erichsen från den tidigare ägarfamiljen med en ägarandel på 26 procent, den näst största ägaren, Folketrygdefondet når knappt 7 procent. Bland övriga större ägare finns Orkla med 4 procent, medlemmar ur den tidigare ägarfamiljen samt ett antal utländska och inhemska fonder och försäkringsbolag. De tio största ägarna i Orkla utgörs av fonder och försäkringsbolag med ägarandelar på 2,5–9,4 procent.

De svenska tidningskedjorna har i de flesta fall byggts upp regionalt, genom att en tidningsägare successivt förvärvat närliggande tidningar. Även i flera av de senaste årens tidningsaffärer har det rört sig om denna typ av geografisk expansion. Gefle Dagbladskoncernen har genom köpet av Västernorrlands Allehanda tidningar i alla utgivningsområden efter Norrlandskusten från Gästrikland till Ångermanland med undantag för norra Hälsingland. Göteborgs-Postens, Sydsvenska Dagbladets och Ljusdals-Postens förvärv utgör andra exempel på hur tidningsägare flyttat fram sina positioner i närliggande regioner.

Flera av de nationella politiska och fackliga organisationerna var tidigare starkt engagerade i tidningsutgivning. Arbetarrörelsens centrala organ har i praktiken dragit sig tillbaka som tidningsägare. LO äger visserligen aktiemajoriteten i Aftonbladet, men har överlåtit det operationella ansvaret till Schibsted. Även Högerns Förlagsstiftelse, med anknytning till Moderata Samlingspartiet, har avvecklat större delen av sitt tidningsengagemang. Om den planerade försäljningen av Gotlands Allehanda genomförs återstår endast en minoritetspost i Norrbottens-Kuriren. Centerpartiet har gått emot decentraliserings-tendensen inom den partiägda pressen genom att samla sitt tidnings-ägande i två bolag, det av partiet ägda Centertidningar med sex tidningar och det lokalt ägda Skånska Dagbladet med tre tidningar.

Privata intressenter har de senaste åren i flera fall gått in som del-ägare i socialdemokratiska tidningar. I den största och tredje socialdemokratiska tidningen, Aftonbladet och Norrländska Socialdemokraten, har arbetarrörelsen behållit aktiemajoriteten men överlåtit nära hälften av aktierna till medieföretag utan anknytning till rörelsen, Schibsted respektive Orkla. Hälsinge-Kuriren, som vid rekonstruktionen av Apressens konkurs såldes till en socialdemokratisk tidningsman, har nu tagits över av ett tidningsföretag med borgerlig anknytning. I alla tre fallen har avtal slutits om att tidningarna skall behålla sin socialdemokratiska inriktning.

Troligen kommer flera av de ovan skisserade trenderna att fortsätta de närmaste åren. Ett ökat utländskt ägande är inte osannolikt, ett par utländska medieföretag har uttalat sitt intresse för den svenska dagspressmarknaden. Likaså kan det förväntas att ägarkoncentrationen på regional nivå kommer att fortsätta. Det kan vidare inte uteslutas att arbetarrörelsen kommer att söka nya ägarkonstellationer för sina tidningar.

2.1.2 Ägarstruktur

Den svenska dagspressen har länge haft en mycket stabil ägarstruktur. De familjer som fortfarande utgör en viktig grupp ägare har genomgående varit engagerade i sina tidningar under mycket lång tid, som släkten Ridderstad (sedan 1842), släkten Bonnier (intressen 1888 aktiemajoritet 1924), släkten Pers (1898), familjen Hamrin (ca 1910), familjen Hjärne (1926), familjen Sommeliuss (1920-talet) och familjen Bengtsson (1931). Arbetarrörelsen byggde upp en landsomfattande press decennierna runt sekelskiftet. Merparten av dagens största tidningsägare har således funnits på marknaden en mycket lång tid (Tabell 2.2).

Tabell 2.2. De 20 största ägarna inom flerdagarspress (³3/v) 1998.

Ägare	Antal huvud tidningar	Upplaga helår 97 vardagar	Andel av totalupplagan
Släkten Bonnier	8	1 067 300	26,6
Schibsted ¹	1,5	398 700	9,9
<i>Inkl 100 % AB</i>	2	602 800	15,0
Familjen Hjärne ²	2	279 400	7,0
LO ¹	0,5	204 200	5,1
Familjen Ander	10	192 400	4,8
Familjen Hamrin	5	142 100	3,5
Centerpartiet	6	130 500	3,3
Stiftelsen Barometern	3	123 200	3,1
Släkten Pers	7	118 800	3,0
Nya Stiftelsen Gefle Dagblad	5	118 800	3,0
LT Liberala Tidningar AB	3,5	96 700	2,4
Arbetarrörelsen i Skåne	1	74 100	1,8
Släkten Ridderstad	1	66 300	1,7
Stiftelsen Tore G Wärenstam	2	62 200	1,6
Axel Johanssons stiftelser	1	61 400	1,5
Familjen Bengtsson	4,5	60 700	1,5
Erik och Asta Sundins Stiftelse	2	60 600	1,5
Centerrörelsen i Skåne	3	57 200	1,4
Familjen Sommelius	1	49 400	1,2
Eskilstuna-Kurirens Stiftelse	2	46 300	1,2
Övriga	36	598 000	15,0
TOTALT	104	4 008 400	100,0

Källa: Bearbetning efter TS upplageuppgifter för 1997 .

Anm: ¹ Ägande av Aftonbladet uppdelat på LO Media och Schibsted.

² Inkl 50 procent av Bohusläningens och Strömstads Tidnings upplaga .

Rekonstruktionen efter A-pressens konkurs 1992 innebar att antalet tidningsägare ökade genom att koncernens tidningar överfördes till ägare förankrade i den lokala arbetarrörelsen. Ägarkoncentrationen mätt i marknadsandelar kom på grund av denna omstrukturering av arbetarrörelsens press att minska något mellan 1978 och 1993, medan den har ökat något de senaste åren (tabell 2.3).

Tabell 2.3. Ägarkoncentration inom flerdagarspress (³3/v).

	1978	1993	1997
Den störste ägaren	20,6	26,7	26,6
De två största ägarna	30,2	34,8	36,5 ¹
De fyra största ägarna	47,0	47,5	48,6
De åtta största ägarna	63,4	61,8	63,3
De sexton största ägarna	79,9	79,0	79,7

Källa: Bearbetning efter TS-Boken 1979, 1994 och 1998.

Anm: ¹ Om Aftonbladets hela upplaga förs till Schibsted uppgår de två största ägarnas andel till 41,6 procent.

Om arbetarrörelsens och centerrörelsens liksom de liberala tidningskonsortierna sammanförs till var sin grupp underlättas jämförelser över tid mellan olika ägargrupper. Av de sexton största ägargrupperna 1998 återfanns alla utom en bland de tjugo största ägarna tjugo år tidigare (tabell 2.4). Två ägare har lämnat branschen, släkten Wahlgren och Wallenbergfären 1992 respektive 1998. Endast en ägare, Schibsted, är helt ny som tidningsägare i Sverige.

Den största förändringen sedan 1978 är att Schibsted genom förvärv av Aftonbladet och Svenska Dagbladet på kort tid blivit en av landets största tidningsägare. Bonniers har sedan 1978 ökat sin andel av dagspressmarknaden med sex procentenheter. Trots flera tidningsförvärv har dock gruppen inte ökat sin andel sedan 1994 beroende på Expressens upplageförluster. Arbetarrörelsen har förlorat marknadsandelar, främst på grund av den partiella försäljningen av Aftonbladet, men även gruppens landsortstidningar har minskat både i antal och i upplaga.

Familjen Hjärne har minskat sin marknadsandel genom försäljningen av GT, som inte helt kunnat kompenseras genom förvärvet av halva Bohuslänningen. Sedan 1978 har några ägargrupper, Gefle Dagblad, Pers, Hamrin och Ander, ökat sina andelar främst genom köp av tidningar. Med undantag för Schibsteds förvärv har inte de ovan relaterade transaktionerna under de senaste åren mer än marginellt påverkat styrkeförhållandena på dagspressmarknaden. Koncentrationsgraden inom branschen har varit mycket stabil (tabell 2.5).

Tabell 2.4. De 12 största ägargrupperna inom flerdagarspress (³3/v) 1998.

Ägare	Antal huvud- tidningar	Upplaga helår vardagar	Andel av totalupp- lagan %	Förändring andel 1978-97 procent- enheter	Förändring andel 1993-97 procent- enheter
Släkten Bonnier	8	1 067 300	26,6	6,0	-0,1
Schibsted ¹	1,5	398 700	9,9	9,9	9,9
<i>Inkl 100 % AB</i>	2	602 800	15,0	15,0	15,0
Arbetarrörelsen ^{1 2}	17	528 750	13,2	-7,1	-4,0
<i>Exkl AB</i>	16,5	324 350	8,1	-2,7	-1,3
Familjen Hjärne ³	2	279 400	7,0	-1,8	-1,1
Centerrörelsen ²	9,5	194 100	4,8	0,2	-0,1
Familjen Ander	10	192 400	4,8	0,4	-0,1
Familjen Hamrin	5	142 100	3,5	0,9	-0,3
Liberala konsortier ²	4,5	128 700	3,2	0,9	0,1
Barometern	3	123 200	3,1	0,3	0,2
Släkten Pers	7	118 800	3,0	1,4	0,1
Nya Stiftelsen Gefle Dagblad	5	118 800	3,0	1,9	0,5
Släkten Ridderstad	1	66 300	1,7	0,1	0,2
Stiftelsen Tore G Wärenstam	2	62 200	1,6	0,2	0,1
Axel Johanssons stiftelser	1	61 400	1,5	0,2	0,0
Familjen Bengtsson	4,5	60 700	1,5	-0,7	0,0
Erik och Asta Sundins Stiftelse	2	60 600	1,5	0,0	0,0
Släkten Wahlgren	0	0	0,0	-5,1	-5,1
Wallenbergfären	0	0	0,0	-4,4	-4,7
Övriga	22	339 000	10,1		
TOTALT	104	4 008 400	100,0		

Källa: Bearbetning efter TS upplageuppgifter för 1997.

Anm: ¹ Ägande av Aftonbladet uppdelat på Arbetarrörelsen och Schibsted ² Tidningar ägda av organisationer i arbetarrörelsen och centerrörelsen samt av två liberala konsortier har sammanförts till var sin grupp oberoende av juridiskt ägande. ³ Inkl. 50 procent av Bohusläningens och Strömstads Tidnings upplaga.

Tabell 2.5. Ägarkoncentration inom flerdagarspress (³3/v). Arbetarrörelsens och centerrörelsens samt de liberala konsortiernas tidningar sammanförda till var sin grupp.

	1978	1993	1997
Den störste ägaren	20,6	26,7	26,6
De två största ägarna	40,9	43,9	39,8
De fyra största ägarna	54,7	56,9	56,7
De åtta största ägarna	70,6	73,2	73,0
De sexton största ägarna	85,2	89,2	89,0

En jämförelse mellan olika ägarformer visar vissa förskjutningar sedan 1978 (tabell 2.6). De privatägda liksom de stiftelseägda tidningarna har ökat sin andel något på bekostnad av de organisationsägda. En stor del av förändringarna är en följd av omstruktureringen av arbetarrörelsens press, framför allt försäljningen av halva Aftonbladet till Schibsteds och överlåtelser av vissa tidningar till stiftelser med anknytning till arbetarrörelsen. Svenska Dagbladets övergång från stiftelseägd till privatägd tidning är en annan viktig förändring.

Tabell 2.6. Ägarformer inom flerdagarspress (³3/v) 1978 och 1997.

Ägarform	Upplaga	Andel	Upplaga	Andel
	1978	%	1997	%
Privata ägare	2 660 600	59	2 634 100	66
Stiftelser	680 300	15	755 200	19
<i>varav</i>				
<i>Moderata stiftelser</i>	445 500	10	288 100	7
<i>Liberala stiftelser</i>	234 800	5	315 000	8
<i>Arbetarrörelsens stiftelser</i>			139 600	4
<i>Privata stiftelser</i>			12 500	0
Organisationer	1 150 100	26	599 400	15
<i>varav</i>				
<i>Arbetarrörelsen</i>	912 500	20	388 900	10
<i>Centerrörelsen</i>	206 800	5	194 100	5
<i>Pingströrelsen</i>	30 800	1	16 400	0

Källa: Bearbetning efter TS-Boken 1979 och 1998.

Landsortstidningarna har av tradition haft en stark ställning på den svenska dagspressmarknaden, med ungefär hälften av den totala dagspressupplagan. De lokalt förankrade familjerna som alltid spelat en viktig roll som ägare i landsortspresen är fortfarande en av de stora ägargrupperna (tabell 2.7 och tabell 2.8). Flera av de familjeägda företagen har utvecklats till tidningskedjor. En rad familjeägda tidningar har sedan 1950-talet övertagits av i regel partipolitiskt och lokalt förankrade stiftelser. Efter A-presskoncernens upplösning har stiftelseformen i flera fall använts för de lokala bolag som övertagit de tidigare A-presstidningarna. Till skillnad från många andra länder har den svenska storstadspresen aldrig haft några betydande ägarintressen i landsortspresen.

Tabell 2.7. Ägargrupper på landsortspresmarknaden 1997. Upplaga och marknadsandel.

Ägare	Företag	Upplaga ex	Andel %
Arbetarrörelsen	Tio helägda och fyra hälftenägda tidningar	250 300	12,6
Familjen Ander	Nya Wermlands-Tidningen	192 400	9,7
Centerrörelsen	Centertidningar, Norra Skåne m fl	163 800	8,3
Familjen Hamrin	Herenco	142 100	7,2
Liberala konsortier	Nerikes Allehanda, Hallandsposten	128 700	6,5
Stiftelsen Barometern	Sydostpress	123 200	6,2
Släkten Pers	VLT	118 800	6,0
Nya Stiftelsen Gefle Dagblad	Gefle Dagblad, Sundsvalls Tidning m fl	118 800	6,0
Släkten Ridderstad	Östgöta Correspondenten	66 300	3,4
Stiftelsen Tore G Wärenstam	Borås Tidning	62 200	3,1
Axel Johanssons stiftelser	Upsala Nya Tidning	61 400	3,1
Familjen Bengtsson	Dalarnas Tidningar	60 700	3,1
Erik och Asta Sundins stiftelse	Norrköpings Tidningar	60 600	3,1
Familjen Sommelius	Helsingborgs Dagblad	49 400	2,5
Eskilstuna-Kurirens stiftelse	Eskilstuna-Kuriren	46 300	2,3
Stiftelsen VK-Press	Västerbottens-Kuriren	42 300	2,1
Släkten Bonnier	Allehanda-gruppen	33 900	1,7
Stiftelsen Skelleftepress	Norra Västerbotten	31 200	1,6
Stiftelsen Norrbottenspress	Norrbottens-Kuriren	30 700	1,5
Familjen Larsson/Stiftelsen Kristianstadspress	Kristianstadsbladet	29 900	1,5
Övriga ägare		166 000	8,4
Totalt		1 979 000	100,0

Källa: Bearbetning av TS-Boken 1998.

Tabell 2.8. Olika ägartypers andel av landsortspressens (³3 nr/vecka) upplaga 1997. Procent.

Ägartyp	1-2 tidningar	≥3 tidningar	Totalt
Privatägda	17,7	30,9	48,6
varav familjer i landsorten	12,5	26,0	38,5
varav tidningskonsortier	1,6	4,9	6,5
varav storstadspress	2,6		2,6
varav utlandsägare	1,0		1,0
Stiftelser och organisationer	31,2	20,2	51,4
varav socialdemokratiska	12,6		12,6
varav centerpartistiska	0,3	8,0	8,3
varav liberala	9,9	6,0	15,9
varav moderata	8,3	6,2	14,5
	48,9	51,1	100,0

Källa: Bearbetning av uppgifter i Nordicoms Databas över svenska medie - företag.

Anm: Ägarförändringar 1998 inbegripna. Skånska Dagbladets ägande av Norra Skåne ingår i kategorin "centerpartistiska organisationer" ej i "storstadspress"

Släkten Bonnier och familjen Hjärne är starkare på intäkts- än på upplagemarknaden på grund höga annonsintäkter och hög periodicitet (Tabell 2.9). Det motsatta förhållandet råder för de flesta av övriga ägarna. Arbetarrörelsen med sina höga andel av lågtäckningstidningar är ett exempel på en sådan ägargrupp.

Tidningsföretagens resultat kan variera kraftigt år från år. Enligt Presstödsnämndens undersökningar har Bonniersfären under åren 1995–97 svarat för en betydande andel av den svenska dagspressens totala resultat med 56, 30 respektive 41 procent, mycket tack vare att Dagens Industri med 2,5 procent av totalupplagan varje år stått för cirka 20 procent av totalresultatet. Arbetarrörelsens tidningar redovisar visserligen en mindre nettovinst, men gruppens samtliga tidningar, förutom tre, skulle utan presstödet ha gått med förlust. Av Schibsteds tidningar redovisade den nyförvärvade Svenska Dagbladet en förlust efter presstödet på över 100 miljoner kronor, medan Aftonbladet gick med vinst. Alla de större ägarna av landsortspress redovisade positiva resultat, även om några av dem hade låg nettomarginal.

Tabell 2.9. Ekonomiskt resultat för ägargrupper på den svenska dagspressmarknaden 1997. Mkr.

Ägare	Intäkter	Netto- resultat	Nettomar- ginal %	Netto- resultat före stöd	Andel av intäkter %	Andel av resultat %
Släkten Bonnier	4 997	412	8,2	412	29,5	41,4
Arbetarrörelsen	1 910	54	2,8	-181	11,3	5,5
<i>Arbetarrörelsen exkl AB</i>	<i>1 237</i>	<i>29</i>	<i>2,3</i>	<i>-208</i>	<i>7,3</i>	<i>2,9</i>
Schibsted ¹	1 595	-73	-4,6	-131	9,4	
<i>Schibsted inkl 100 % AB</i>	<i>2 330</i>	<i>-48</i>	<i>-2,1</i>	<i>-106</i>	<i>13,7</i>	
Familjen Hjärne	1 581	111	7,0	111	9,3	11,2
Centerrörelsen	759	59	7,8	4	4,5	6,0
Familjen Ander	594	22 ²	3,7 ²	22	3,5	2,2
Liberala konsortier	588	56	9,6	56	3,5	5,7
Familjen Hamrin	531	33	6,1	33	3,1	3,3
Gefle Dagblad	475	24	5,0	24	2,8	2,4
Stiftelsen Barometern	446	8	1,9	8	2,6	0,8
Släkten Pers	417	36	8,7	36	2,5	3,7
Erik och Asta Sundins Stiftelse	331	62	18,6	62	2,0	6,2
Axel Johanssons stiftelser	290	29	9,8	29	1,7	2,9
Familjen Ridderstad	241	11	4,4	11	1,4	1,1
Familjen Sommelius	219	41	18,8	41	1,3	4,1
Stiftelsen VK-Press	216	5	2,1	5	1,3	0,5
Dagspressen totalt	16 967	995	5,9		100	100

Källa: Bearbetning av årsredovisningar 1997 för företag ägda av respektive ägargrupp samt av Dagspressens ekonomi 1997.

Anm ¹ Pro forma inkl. Svenska Dagbladet. ² Avser rörelseresultat respektive rörelse - marginal.

2.2 Dagspressägarnas position på marknaden

Dagspressmarknaden i Sverige utgör inte en enhetlig nationell marknad i samma utsträckning som TV-, bok-, skiv-, tidskrifts- och filmmarknaderna. Det utmärkande draget för dagspressen är i stället de lokala marknadernas centrala ställning. Marknader där de nationella aktörerna får underordna sig de lokala.

Avgränsningarna av de lokala marknaderna faller sig i regel naturliga men kan i vissa fall vara problematiska. TS-Boken använder A-regionerna som grund för sin uppdelning i olika delmarknader. En ytterligare uppdelning på kommunnivå görs också. Samtliga tidningars upplaga och hushållstäckningstal redovisas på båda nivåerna.

I föreliggande undersökning har A-regionnivån använts. I regel ger den en god bild av marknaderna. Några A-regioner består dock av två distinkta dagstidningsmarknader. Det gäller t.ex. Skara/Lidköping och Hudiksvall/Ljusdal, där två lokaltidningar har en dominerande ställning i var sin del av regionen.

Täckningstal har länge varit ett centralt begrepp vid analys av tidningarnas styrka på marknaden. Här kommer täckningstalen att användas dels för att studera ägargruppernas totala täckning av delmarknaderna, dels för att undersöka ägargruppernas marknadsandelar på tre typer av marknader, nämligen för lokala morgontidningar, för kvällstidningar samt för nationellt spridda morgontidningar.

2.2.1 Ägarnas totala marknadstäckning

Vid marknadsanalyser av dagspress utgår man i regel från de enskilda tidningarnas täckningstal. Här skall i stället ägarnivå användas, för att försöka skapa en bild av i vilken utsträckning en ägargrupp lyckas täcka en delmarknad. Ett problem med denna typ av mätning är de hushåll som läser två eller flera av en ägargrupps tidningar. Den vanligaste formen av dubbeltäckning är kombinationerna morgontidning/kvällstidning och sexdagarstidning/tredagarstidning. I det förra fallet förekommer dubbeltäckning framför allt på utgivningsorterna. Den andra typen existerar inom Ändergruppen på ett par marknader.

Två ägargrupper, Bonniers och arbetarrörelsen/Schibsted, har tidningar som är spridda över hela landet (tabell 2.10). Bonniers nådde 1997 dock inte över 50 procent i hushållstäckning i fler än tre områden, Ystad, Malmö och Stockholm. Genom köpet av GT ökade Bonniers sin täckning i Göteborg från 7 till 18 procent. Arbetarrörelsen dominerade i några områden, Piteå, Sollefteå och Kiruna, men i över hälften av re -

gionerna låg täckningen under 20 procent. De övriga tidningsägarna hade i stor utsträckning koncentrerat sig till en landsdel, där de i regel hade en hög täckning.

Tabell 2.10. Ägargrupper med täckningstal ³ 10 procent i tre eller flera A-regioner 1997. Antal A-regioner. Totalt 70 A-regioner.

Ägargrupp	>80	70–	60–	50–	40–	30–	20–	10–	Summa
		79	69	59	49	39	29	19	
Släkten Bonnier		1	1	1		1	7	56	67
Schibsted inkl. Aftonbladet							7	49	56
Schibsted exkl. Aftonbladet								1	1
Arbetarrörelsen inkl. Aftonbladet	2	1	1	3	2	10	9	27	55
Arbetarrörelsen exkl. Aftonbladet			2	2	1	5	8	7	25
Familjen Ander	2	1	2	2	23		1	1	11
Familjen Hamrin		1	5				1	1	8
Centerrörelsen		1	2	2	2			1	8
Familjen Pers	1	1	1	1	2				6
Nya Stiftelsen Gefle Dagblad	1		1	1	1	1		1	6
Stiftelsen Barometern			2	2	1				5
Liberala konsortier		1	2				1	1	5
Familjen Bengtsson		1			1		2		4
Familjen Hjärne			1					2	3

Källa: Bearbetning efter TS-Boken 1998 .

2.2.2 Dagspressens delmarknader

Dagspressen behandlas ofta som en marknad. Den kan dock delas in i tre typer av marknader, nämligen den lokala morgontidningsmarknaden, kvällstidningsmarknaden samt marknaden för nationellt spridda morgontidningar.

Lokaltidningsmarknaden

De lokala morgontidningarna sprids på ett stort antal, i regel väl avgränsade marknader. Det kan dock vara problematiskt att avgöra inom vilka områden storstadstidningarna bör betraktas som lokaltidningar. I regionerna närmast utgivningsorten kan de nationella morgontidningarna nämligen även fylla funktionen som lokaltidning, kanske framför allt för pendlare. I undersökningen har dessa tidningars utgivning i angränsande utgivningsområden räknats in i lokaltidningsmarknaden.

Den typiska svenska lokala tidningsmarknaden domineras av en ägargrupp. I 45 av 70 A-regioner hade den störste ägaren 1997 en marknadsandel över 70 procent (tabell 2.11). I endast nio regioner¹ fanns en någorlunda jämn konkurrens, varav endast i en av de femton största kommunerna nämligen Gävle. En viss konkurrenssituation fanns i ytterligare ett tjugotal områden, där den mindre tidningen hade en marknadsandel på mellan 20 och 30 procent. Av de större regionerna återfanns endast Stockholm och Malmö/Lund i den sistnämnda kategorin. I fyra av landets största kommuner, Göteborg, Västerås, Örebro och Jönköping, behärskade den största tidningen mer än 90 procent av marknaden, i ytterligare fem mellan 75 och 89 procent.

¹ Luleå, Lycksele, Östersund, Härnösand, Gävle, Karlskoga, Karlshamn, Visby och Motala. I Bollnäs/Söderhamn, Avesta/Hedemora och Skara/Lidköping är konkurrensen jämn på A-regionnivå, men områdena består av två marknader med var sin dominerande tidning.

Tabell 2.11. Marknadsandelar på lokaltidningsmarknaden för de större ägargrupperna i svensk dagspress 1997. Antal A-regioner.

Ägargrupp	90- 100	80- 89	70- 79	60- 69	50- 59	40- 49	30- 39	20- 29	Summa
Arbetarrörelsen		3		1	1	6	2	9	22
Familjen Ander	2	3	1	2		1		1	10
Familjen Hamrin	4	2						2	8
Centerrörelsen		3		3	1			2	9
Familjen Pers	2	2	1		1				6
Stiftelsen Barometern	1		2	1	1				5
Liberala konsortier	2	1					1		4
Nya Stiftelsen Gefle	1		1	1	1	1			5
Dagblad									
Familjen Bengtsson	1				1		1		3
Släkten Bonnier			1	2					3
Erik och Asta Sundins	1	1							2
Stiftelse									
Eskilstuna-Kurirens		1	1						2
Stiftelse									
Släkten Ridderstad	1				1				2
Stiftelsen VK-Press			1		1				2
Familjen Svender							2		2
Övriga	3	2	1	2	1	2	2	1	14
SUMMA	18	18	9	12	9	10	8	15	99

Källa: Bearbetning efter TS-boken 1998 .

Många regioner domineras helt av var sin ägargrupp. Hamrin och Pers är ensamma utgivare av flerdagartidningar i Jönköpings respektive Västmanlands län. Båda grupperna har dessutom en stark ställning i var sin del av Västergötland. I Värmland och angränsande områden dominerar Andergruppen. I tre län i sydöstra Sverige är Stiftelsen Barometern ledande tidningsutgivare genom Sydostpress. Nya Stiftelsen Gefle Dagblad äger ledande tidningar efter Norrlandskusten. I Dalarna dominerar Bengtsson-gruppen.

Några grupper har ett geografiskt spritt ägande. Centerrörelsen är starka i några områden i södra Sverige och runt Stockholm. De liberala konsortierna dominerar i Halmstad och Närke. Släkten Bonnier når en marknadsandel över 60 procent i Ystad, Stockholm och Malmö. Arbetarrörelsen nådde över 20 procents marknadsandel på 22 delmarknader, men över 70 procent endast i tre områden, Sollefteå, Piteå och Kiruna.

I 33 regioner ligger den socialdemokratiska pressens andel under 5 procent.

Sedan 1978 har antalet marknader där den dominerande ägaren har en marknadsandel över 80 procent mer än fördubblats. Flera möjliga orsaker till den ökade ägarkoncentrationen på de enskilda delmarknaderna kan urskiljas. I några fall beror förändringen på att konkurrerande tidningar lagts ner, som i Jönköping, Linköping, Tranås, Växjö och Borås.

Det finns en klar tendens mot att tidningarna koncentrerar sig alltmer på sina kärnområden och medvetet drar tillbaka sin olönsamma bevakning av orter i spridningsområdets periferi. Arbetarrörelsens press byggdes en gång upp med ambitionen att bevaka ett län, som i regel innefattade flera delmarknader. Många socialdemokratiska tidningar har alltmer börjat att koncentrera sina resurser till utgivningsregionen. Exempel på områden som övergivits är Västervik, Nyköping och Mjölby/Motala. I Skåne har Arbetet under de senaste åren lagt ner flera lokalredaktioner för att i stället satsa mer på Malmö-regionen. Även flera större landsortstidningar som Nerikes Allehanda, Östgöta Correspondenten och Upsala Nya Tidning har lämnat vissa perifera områden.

Under de senaste åren har dock ett par förstatidningar satsat på att öka sin täckning utanför sitt egna utgivningsområde, nämligen Östgöta Correspondenten i Motala och Ljusnan i Söderhamn.

Konkurrenstidningsorter

Hösten 1998 utkom fler än en tidning på sjutton orter i Sverige (tabell 2.12). I en stad, Malmö, utgavs tre tidningar, där dock Skånska Dagbladet hade huvuddelen av sin spridning utanför utgivningsområdet. I de sexton tvåtidningsstäderna fanns socialdemokratiska tidningar i fjorton. På endast en plats förutom Stockholm, konkurrerade två borganerliga tidningar med varandra, nämligen i Skövde där familjen Anders Skaraborgs Läns Allehanda och Hamrins Skövde Nyheter var inbegripna i en hård strid.

Tabell 2.12. Utgivningsort och upplaga 1997 för dagstidningar på konkurrensorter.

Ort	Tidning	Upplaga 1997	Hushållstäck- ningutgiv- ningsområde %		Förändring av upplaga %		Relation ¹ 1997
			1997	1978-97	1993-97	1997	
Luleå	Norrländska Social- demokraten	39 500	36	-11	-9	1,3	
	NorrbottensKuriren	30 300	43	-3	-6		
Umeå	VästerbottensKuriren	42 300	61	2	-9	2,3	
	Västerbottens Folk- blad	18 300	17	-22	-9		
Östersund	Östersunds-Posten	27 200	43	-12	-9	1,1	
	Länstidningen Öster- sund	25 000	40	32	-15		
Sundsvall	Sundsvalls Tidning	38 600	65	3	-5	3,6	
	Dagbladet	10 700	18	2	-12		
Gävle	Gefle Dagblad	30 900	37	-7	-3	1,1	
	Arbetarbladet	28 900	34	-12	-2		
Falun	Falu Kuriren	29 100	35	-16	-8	1,3	
	Dala-Demokraten	23 000	21	0	-17		
Stockholm	Dagens Nyheter	347 900	34	-14	-9	1,8	
	Svenska Dagbladet	194 500	15	8	-4		
Örebro	Nerikes Allehanda	68 300	69	5	-4	19,0	
	Örebro-Kuriren	3 600 ²	4	-72	-58		
Karlskoga	Karlskoga Tidning	8 700	41	-30	-22	1,4	
	Karlskoga- Kuriren	6 100	29	27	30		
Karlstad	Nya Wermlands- Tidningen	63 500	55	-16	-14	2,5	
	Värmlands Folkblad	25 900	23	-4	-6		
Eskilstuna	Eskilstuna- Kuriren	33 100	55	17	-3	3,4	
	Folket	9 800	15	-62	-24		

Ort	Tidning	Upplaga	Hushålls- täckning utgiv- ningsområde %	Förändring av upplaga %		Relation ¹ 1997
				1978-97	1993-97	
Norrköping	Norrköpings Tidningar	48 100	62	-9	-5	3,8
	Folkbladet	12 600	13	-4	3	
Visby	Gotlands Tidningar	12 800	50	-9	-3	1,1
	Gotlands Allehanda	11 800	44	4	-5	
Kalmar	Barometern med Oskarshamns- Tidningen	47 400	60	-13	-6	2,7
	Östra Småland	17 600 ³	20	4	-9	
Göteborg	Göteborgs-Posten	261 600	61	-13	-3	16,0
	Arbetet Väst	16 300	3	-33	-25	
Skövde	Skaraborgs Läns Allehanda	23 700	59	-5	2	4,8
	Skövde Nyheter	4 900	14	-41	-53	
Karlskrona	Blekinge Läns Tidning	35 100	55	6	9	1,9
	Sydöstran	18 400	23	-17	-23	
Malmö	Sydsvenska Dag- bladet	122 800	46	7	3	2,1
	Arbetet Skåne	57 800	20	-27	-31	
	Skånska Dagbladet	30 300	4	-1	1	

Källa: Bearbetning efter TS-Boken 1979 och 1994 samt Pressens Tidning 5/1997 .

Anm: ¹ Relation = Kvoten förstetidning/andratidning ² Karlskoga-Kurirens edition i Örebro ³ Inkl. Nyheterna .

I tre utgivningsområden, Östersund, Gävle och Visby, är konkurrensläget jämnt. I Falun har visserligen Falu-Kuriren och Dala-Demokraten relativt likvärdiga upplagor, men den senare har ett större spridningsområde där den möter konkurrens från andra tidningar i Bengtsson-gruppen, som totalt har en mer än dubbelt så stor upplaga som den socialdemokratiska tidningen. I Norrbotten är Norrbottens-Kuriren större än Norrländska Socialdemokraten i utgivningsområdet, medan förhållandet är omvänt för hela spridningsområdet. På några orter,

Karlskoga, Karlskrona, Malmö, där relationen mellan tidningarna är mindre än två föreligger en reell konkurrenssituation, medan i Örebro och Göteborg är styrkeförhållandena så ojämlika att det är svårt att tala om verklig konkurrens. I Eskilstuna har upplagegapet vuxit från 2 800 exemplar 1978 till 23 300 1997, till en viss del beroende på att Folket begränsat sitt spridningsområde. I Göteborg och Malmö har Arbetet Nyheterna förlorat marknadsandelar.

Det finns ingen entydig tendens att de stora tidningarna ökar på de mindres bekostnad. Det mest kända exemplet på en andratidnings uppgång är Länstidningen Östersund som under ett tiotal år kring 1980 ökade sin marknadsandel från 25 till något över 50 procent, men nu är något mindre än Östersunds-Posten. I Karlskoga har Karlskoga-Kuriren sedan 1993 kraftigt ökat sin upplaga på sin lokala konkurrenss bekostnad. I Dalarna har Dala-Demokraten ökat sin marknadsandel både i förhållande till Falu-Kuriren och hela Bengtsson-gruppen. Andratidningarna har noterat mindre andelsökningar även i Kalmar och på Gotland.

I de tre städer, Borås, Jönköping och Växjö, som förlorat en tidning sedan 1978 har den kvarvarande tidningen endast marginellt ökat eller i ett fall minskat sin upplaga. Lokaltidningarnas sammanlagda täckning i de tre regionerna har mellan 1988 och 1997 minskat med 20, 20 respektive 27 procentenheter.

Kvällstidningsmarknaden

Under 1990-talet har styrkeförhållandena mellan kvällstidningsägarna förändrats väsentligt (tabell 2.13). Bonniers har genom förvärven av Kvällsposten och GT stärkt sin position på marknaden, men på grund av Expressens tillbakagång har marknadsandelen sjunkit sedan 1993. Schibsted och LO har å andra sidan kraftigt ökat sin andel och har nu närmare hälften av marknaden.

Tabell 2.13. Ägargrupper på kvällstidningsmarknaden 1978, 1993 och 1997. Upplaga och marknadsandel.

Ägargrupp	1978		1993		1997	
	Upplaga	%	Upplaga	%	Upplaga	%
Släkten Bonnier	519 600	45	578 000 ¹	57	469 500	53
LO	429 400	37	342 500	34		
LO/Schibsted					408 300	47
Familjen Hjärne	94 200	8	86 400 ¹	9		
Familjen Wahlgren	112 700	10				
SUMMA	155 900	100	1 006 900	100	877 800	100

Källa: Bearbetning efter TS-Boken 1979, 1994 och 1998.

Anm: ¹ Inkl 50 procent av Idags upplaga.

Kvällstidningsmarknaden har haft en ned åtgående trend under flera decennier och har sedan 1970 förlorat mer än 30 procent av sin upplaga (tabell 2.14). Under de fyra senaste åren har alla förutom Aftonbladet lidit kraftiga upplageförluster.

Tabell 2.14 Kvällstidningarnas upplageutveckling 1978–1997. Procent.

Tidning	Förändring av upplagan	
	1978–1997	1993–1997
Aftonbladet	-5	15
Expressen	-35	-34
GT	-28	-22
Kvällsposten	-44	-27
SUMMA	-24	-13

Källa: Bearbetning efter TS-Boken 1979, 1994 och 1998.

Nationellt spridda morgontidningar

De nationellt spridda morgontidningarna, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet samt de regionalt spridda Göteborgs-Posten, Sydsvenska Dagbladet och Arbetet Nyheterna anses allmänt spela en viktig roll för opinionsbildning en i landet genom att ge stort utrymme för politiskt och kulturellt material. Inte minst i debatten kring ägarkoncentrationen i medierna har dessa tidningars betydelse för det offentliga samtalet framhävts, liksom värdet av att kontrollera dem.

De fem tidningarna har mellan 1978 och 1997 förlorat tillsammans cirka 100 000 exemplar (tabell 2.15). Förlusten motsvarar den under perioden startade Dagens Industris upplaga, en tidning som dock inte har samma innehållsliga bredd som de andra storstadstidningarna. Ägargruppernas styrkeförhållanden har förändrats sedan 1978. Bonniersfären har stärkt sin position genom köpet av Sydsvenska Dagbladet och starten av Dagens Industri och svarar nu för drygt hälften av gruppens upplaga, medan tidigare Wallenbergfärens och numera Schibsteds Svenska Dagbladet vuxit av egen kraft. Framför allt Arbetet Nyheterna men även familjen Hjörnes Göteborgs-Posten har fått vidkännas en tillbakagång.

Tabell 2.15 De nationellt spridda morgontidningarnas totala upplaga 1978 och 1997.

Ägargrupp	Upplaga		Förändring %		Marknadsandel	
	1978	1997	1978-96	1993-97	1978	1997
Släkten Bonnier <i>varav</i>	402 500 ¹	572 700	42	-2	37	52
<i>Dagens Industri</i>		102 000		22	0	9
<i>Dagens Nyheter</i>	402 500	347 900	-14	-9	37	32
<i>Sydsvenska Dagbladet</i>	114 500 ¹	122 800	7	3	10	11
Arbetet Nyheterna	103 900	74 100	-29	-30	9	7
Göteborgs-Posten	300 000	261 600	-13	-3	27	24
Svenska Dagbladet	179 800	194 500	8	-4	16	18
SUMMA	1 100 700	1 102 900	1	-5	100	100

Källa: Bearbetning efter TS-Boken 1979, 1994 och 1998.

Anm: ¹ Sydsvenska Dagbladet ägdes 1978 av släkten Wahlgren.

Även om storstadstidningarna har en viss överspridd upplaga är de dock i första hand lokala tidningar, med en växande andel av upplagan i utgivningsområdet (tabell 2.16). Den enda verkliga riksmorgontidningen är Dagens Industri med bara en tredjedel av upplagan i Stockholm och med en låg men jämn täckning över hela landet. Det finns en genomgående tendens att den överspridda upplagan minskar (tabell 2.17). De tre regionala tidningarna har i dag endast en överspridning på cirka 5 procent. De tre tidningarna i Stockholm har ungefär lika stor överspridd upplaga, drygt 60 000 exemplar. Trots att Dagens Nyheter har förlorat en tredjedel av sin upplaga ute i landet har Bonniers kunna t

öka sin marknadsandel kraftigt, främst genom starten av Dagens Industri. Över 90 procent av den överspridda morgonpressen kontrolleras av två medieägare, Bonniers och Schibsted.

Tabell 2.16. De nationellt spridda morgontidningarnas upplaga i utgivningsområdet ¹1978 och 1997.

Ägargrupp	1978		1997		Förändring 1978-97	
	Upplaga	% total upplaga	Upplaga	% total upplaga	Upplaga	%
Släkten Bonnier <i>varav</i>	308 300 ¹	77	439 000	77	130 700	42
<i>Dagens Industri</i>			38 000	37	38 000	100
<i>Dagens Nyheter</i>	308 300	71	284 400	82	-23 900	-8
<i>Sydsvenska Dagbladet</i>	102 200 ²	89	116 600	95	14 400	14
Arbetet Nyheterna	93 000	90	70 300	95	-22 700	-24
Göteborgs-Posten	272 000	91	249 700	95	-22 300	-8
Svenska Dagbladet	111 100	62	133 800	69	22 700	20
SUMMA	886 600	81	892 800	76	6 200	1

Källa: Bearbetning efter TS-Boken 1979 och 1998.

Anm: ¹ Med utgivningsområde avses den A-region, där tidningen ges ut samt angränsande A-regioner ² Sydsvenska Dagbladet ägdes 1978 av släkten Wahlgren.

Tabell 2.17. De nationellt spridda morgontidningarnas upplaga utanför utgivningsområdet¹ 1978 och 1997.

Tidning	1978		1997		Förändring 1978–97		Marknads- andel	
	Upplaga	% total upplaga	Upplaga	% total upp- laga	Upplaga	%	1978	1997
Släkten Bonnier <i>varav</i>	94 200 ²	23	133 700	23	39 500	42	44	64
<i>Dagens Industri</i>			64 000	63	64 000	100	0	30
<i>Dagens Nyheter</i>	94 200	23	63 500	18	-30 700	-33	44	30
<i>Sydsvenska Dagbladet</i>	12 300 ²	11	6 200	5	-6 100	-50	6	3
Arbetet Nyheterna	10 900	10	3 800	5	-7 100	-65	5	2
Göteborgs-Posten	28 000	9	11 900	5	-16 100	-58	13	6
Svenska Dagbladet	68 700	38	60 700	31	-8 000	-12	32	29
SUMMA	214 100	19	210 100	19	-4000	-2	100	100

Källa: Bearbetning efter TS-Boken 1979 och 1998.

Anm: ¹ Med utgivningsområde avses den A-region, där tidningen ges ut samt angränsande A-regioner ² Sydsvenska Dagbladet ägdes 1978 av släkten Wahlgren.

Bonniersfären har ökat sin täckning i landsorten i 25 regioner, framför allt i Skåne, och minskat i lika många, främst i Mälardalen. Dagens Nyheter har minskat över hela landet. Svenska Dagbladets täckning har varit relativt oförändrad. Göteborgs-Posten hade 1978 drag av en regiontidning med en täckning på 13–31 procent i åtta regioner i Västsverige. I genomsnitt har täckningstalen halverats fram till 1997 och i endast två regioner utanför Göteborg når tidningen en täckning över 10 procent.

Bakom storstadspressens tillbakagång i landsorten ligger åtminstone för ett par tidningar en medveten strategi att skära ner den olönsamma landsortsupplagan och i stället satsa sina resurser i och kring utgivningsområdet. I vissa områden har troligen de lokala tidningarnas förbättrade bevakning av in- och utrikesnyheter, kultur, ekonomi etc. tillsammans med det ökade totala medieutbudet minskat behovet av en storstadstidning.

Storstadspress

I den ovan gjorda genomgången har indelningen lokala morgontidningar, kvällstidningar och nationellt spridda morgontidningar använts. I debatten kring pressen brukar ofta ytterligare en kategori åberopas, nämligen storstadspress. För fullständighetens skull lämnas en översikt över ägandet i storstadspressen, som domineras av Bonniers och Schibsted (tabell 2.18).

Tabell 2.18. Ägare i storstadspress 1997.

Ägare	Antal tidning	Upplaga Exemplar	Andel av upplagan %
Släkten Bonnier	6	1 042 200	51,1
Schibsted	2	602 800	29,6
Familjen Hjärne	1	261 600	12,8
Arbetarrörelsen i Skåne	1	74 10	3,6
Centerrörelsen i Skåne	1	30 300	1,5
Pingströrelsen	1	16 400	0,8
Familjen Stenbeck	1	10 800	0,5
	13	2 038 200	100,0

Källa: Bearbetning av TS-boken 1998 .

2.3 Samverkansformer inom dagspressen

2.3.1 Redaktionell samverkan

Inom den svenska pressen har det sedan länge funnits olika former av samarbete kring redaktionellt material. På det opinionsbildande fältet har byråer med anknytning till de politiska partierna erbjudit tidningarna inom sin sfär material i form av cirkulärledare, krönikor, debattartiklar etc. Den av tidningarna kooperativt ägda Tidningarnas Telegrambyrå, TT, har sedan 1922 levererat både in- och utländska nyheter. FLT, ägt av borgerliga landsortstidningar, och A-pressen (numera Avisa Centralredaktion) har producerat featureartiklar och i viss utsträckning även nyhetsmaterial. De in- och utländska bilderna har pressen hämtat från några bildbyråer. Ett visst redaktionellt samarbete har även funnits mellan tidningar som ingått i samma koncern. Under de senaste åren har de olika formerna av redaktionellt samarbete genomgått stora förändringar .

Ägarfördelningen i TT bygger i hög grad på styrkeförhållandet mellan tidningarna vid bolagets grundande. Schibstedsfären är på grund av koncernens tidningsbolags starka ställning 1922 största ägare i TT med 29 procent av aktierna följd av Bonniersfären med 19 procent. De tre storstadstidningsutgivarna, Schibsted, Bonniers och Stampen, kontrollerar tillsammans 49,4 procent av aktiekapitalet. På grund av rösträttsbegränsningar vid bolagsstämman är gruppens faktiska kontroll lägre.

TT har i många decennier varit den svenska pressens centrala leverantör av in- och utrikesnyheter. Det utländska nyhetsmaterialet produceras i huvudsak av några stora nyhetsbyråer som TT samverkar med, men även av TT:s egna korrespondenter. Skeendet i Sverige bevakas av TT genom huvudredaktionen i Stockholm och lokalredaktioner i Luleå, Sundsvall, Göteborg och Malmö. För nyheter med riksintresse från landsorten är TT även beroende av leveranser från de lokala tidningarna. Landsortspressen har således tre olika relationer till TT som ägare, kund och leverantör.

Under de senaste åren har TT varit utsatt för en omfattande kritik från många landsortstidningar. Byrån anklagas bl.a. för att vara Stockholmscentrerad och alltför inriktad på att tillgodose etermediernas behov. Ett problem för TT är att deras kunder, landsortspress, storstadspress, privat lokalradio och TV, har olika krav som kan vara svåra att tillfredsställa samtidigt. Landsortstidningarna är exempelvis irriterade över att de måste lämna sina bästa nyheter till TT, som sänds i etermedierna innan de publiceras i tidningen. Som en följd av missnöjet har en rad landsortstidningar sagt upp sina kontrakt med TT och prövat andra nyhetsleverantörer. Läget kompliceras av att den konkurrerande byrån FLT:s ägare kontrollerar 42-43 procent av aktierna i TT.

En rad större dagstidningsföretag (Schibstedgruppen, Bonnier AB, Stampen, VLT, Upsala Nya Tidning, Norrköpings Tidningar, Östgöta Correspondenten och A-pessgruppen) som tillsammans äger ca 70 procent av aktierna bildade vid årsskiftet 1998/99 ett nytt bolag, TT Intressenter AB, som i februari 1999 lade ett bud på samtliga aktier i nyhetsbyrån. Det uttalade syftet är att få färre ägare som strävar åt samma håll.

Förenade Landsortstidningar AB (FLT) ägs av 71 tidningar, vilka enligt ett konsortialavtal skall vara "ledande borgerlig landsortstidning". Företagets verksamhet omfattar dels annonsförmedling, dels produktion av redaktionellt material. På det redaktionella fältet låg tyngdpunkten tidigare på framställning av featurematerial, men under de senaste åren har byrån vidgat sitt verksamhetsfält betydligt. FLT

levererade tidigare enbart till sina ägare, men har det senaste året tagit in Metro och Dagen i kundkretsen.

Nyhetsjätten har byggts ut dels genom en ökad bevakning från FLT:s egen redaktion i Stockholm, dels genom ett utbyte av artiklar av riksintresse mellan tidningarna i ägarkretsen. Kunderna erbjuds färdigredigerade in- och utrikessidor, som bygger på FLT:s eget material och AP:s utrikesnyheter. Våren 1996 abonnerade ett femtontal tidningar på tjänsten. I januari 1999 hade 33 tidningar sagt upp sina abonnemang med TT och tog allt sitt icke-lokala material från FLT, 14 tidningar abonnerade enbart på TT, medan övriga använde båda byråerna.

I samarbete med Bertelsmann, en av världens största mediekoncerner, producerar FLT en TV-bilaga, som går ut i ca 800 000 exemplar, dvs. ungefär dubbelt så hög upplaga som Aftonbladets. En börsbilaga ges ut i samarbete med par andra företag, däribland Bonniers Privata Affärer. FLT:s bildbyrå fusionerades 1996 med Svenska Dagbladets bildbyrå Pica till FLT-Pica, som 1999 kommer att slå samman med Schibsteds och Norsk Telegrambyrås NTB Pluss. Den nya bildbyrån kommer att bli Nordens största.

Avisa Centralredaktion som ägs av åtta tidningar i den socialdemokratiska sfären bedriver en liknande verksamhet som FLT. Kundkretsen utgörs av ett sextiofemtal tidningar, förutom de socialdemokratiska tidningarna och en del endagstidningar även flera stora borgerliga tidningar som Östgöta Correspondenten, Borås Tidning och Helsingborgs Dagblad. Byrån erbjuder sina kunder drygt 70 färdigredigerade sidor per vecka, däribland tolv in- och utrikessidor, tv-bilaga och börssidor. Våren 1998 abonnerade 13 tidningar, samtliga socialdemokratiska, på in- och utrikessidorna, som bygger på TT-material. Avisa är underleverantör av färdiga sidor till TT.

Under de senaste åren har flera specialinriktade nyhetsbyråer startats. Nyhetsbyrån Direkt, ägd av Bonnier Affärsinformation, levererar affärsnyheter elektroniskt direkt till sina företagsabonnenter men också till FLT och enskilda tidningar. Delphi Economics är huvudleverantör till ett antal börs- och ekonomisidor bl.a. Avisas och ger även ut en ekonomibilaga som medföljer vissa landsortstidningar. Tre byråer med partipolitisk anknytning, Liberala Nyhetsbyrån, Svenska Nyhetsbyrån och Pre Cent producerar främst politiskt material för i första hand tidningar inom den liberala, moderata respektive centerpartistiska sfären.

Sedan Mariebergs dotterbolag Pressens Bild förvärvat Reportagebild och som ovan nämnt Pica och FLT:s bildbyrå fusionerats är en stor del av bildförmedlingen i Sverige koncentrerad till dessa två företag. Pressens Bild säljer bilder dels från koncernens fotografer dels från andra bildbyråer, framför allt AP. Byrån har ett samarbetsavtal med TT

om dagliga bildleveranser. Pica-FLT förmedlar på motsvarande sätt bilder från egna fotografer och olika samarbetspartners, bl.a. Reuters.

Även på koncernnivå har det redaktionella samarbetet ökat. Flera av tidningskedjorna, som Herenco, Nya Wermlands-Tidningen och VLT, har ett omfattande utbyte av artiklar och i viss utsträckning även färdigredigerade sidor mellan koncernens tidningar. Några koncerner, som Nya Wermlands-Tidningen, Dalarnas Tidningar samt Sydostpress tillsammans med Borås Tidning, har inrättat speciella redaktioner som producerar material för hela koncernen och i något fall även för extern försäljning.

Sammanfattningsvis finns det en tydlig tendens mot en uppdelning av produktionen av landsortspressens redaktionella material. En allt större del av det icke lokalt anknutna materialet framställs och redigeras utanför redaktionerna, som alltmer får koncentrera sig på den lokala bevakningen.

Samverkan inom Bonniersfären

Mariebergs övertagande av Sydsvenska Dagbladet innebar inte någon större samordning med koncernens övriga tidningar. Dagens Nyheter fortsatte sitt mångåriga annonssamarbete med Sydsvenska Dagbladet och Göteborgs-Posten. Expressen och Dagens Nyheter trycker delupplagor på Sydsvenskan Tryck. På det redaktionella fältet finns sedan många år tillbaka ett visst samarbete mellan Dagens Nyheter och Sydsvenska Dagbladet inom utlandsrapporteringen, något som inte har påverkats nämnvärt av förvärvet. Inte heller Sydsvenska Dagbladets köp av Allehanda-gruppen har hittills medfört några större förändringar. Trelleborgs Allehandas läsare har dock erbjudits att köpa Kvällspostens söndagsutgåva till kraftigt reducerat pris.

Bonniersfärens förvärv av GT skiljer sig på flera punkter från gruppens övriga tidningsköp. Det var inte moderbolaget, Tidnings AB Marieberg, utan dotterbolaget, AB Kvällstidningen Expressen, som initierade och genomförde affären. Tidigt stod det klart att GT skulle integreras i Expressen på både det administrativa och redaktionella planet. Verksamheten sammanfördes i ett bolag.

Något samarbete mellan Kvällsposten och Expressen inleddes inte efter Mariebergs förvärv av Sydsvenska Dagbladet AB, som ägde hälften av Idag och efter separationen hela Kvällsposten. Sedan AB Kvällstidningen Expressen genom en internttransaktion inom Bonnier AB i december 1998 förvärvat Kvällsposten har en långtgående integration av koncernens tre kvällstidningars redaktionella material aviserats, något som redan genomförts mellan Expressen och GT. Expressen

sens redaktion i Stockholm producerar en ”plattform” för alla tre tidningarna i form av in- och utrikes material, bilagor, servicetext, som GT:s och Kvällspostens redaktioner kompletterar med stoff med anknytning till väst- respektive sydsverige. Det förekommer ingen samordning beträffande det opinionsbildande materialet i form av ledare och kulturartiklar, däremot debattartiklar.

Kritiker har menat att det omfattande redaktionella samarbetet mellan de tre tidningarna kommer att utplåna de mindre tidningarnas identitet som sin respektive landsändas egen kvällstidning. De nya ägarna har framhållit dels att ett omfattande besparingsprogram är nödvändigt för att de mindre kvällstidningarna skall kunna överleva på sikt, dels att det redaktionella samarbetet ger utrymme för en bättre lokal bevakning. Även andra än ägarna har framhållit GT:s prekära läge, exempelvis skrev de tre fackföreningarna i samband med att förvärvet prövades till Konkurrensverket och hävdade att om köpet stoppades kunde det leda till att GT lades ner.

Ur ägarkoncentrationssynpunkt kan Expressens köp av GT tolkas på olika sätt. Å ena sidan stärkte Bonniers sin ställning på kvällstidningsmarknaden, där familjen numera ger ut tre av fyra tidningar, å andra sidan försvagades familjen Hjärnes tidigare mycket starka position på den lokala dagstidningsmarknaden. Genom förvärvet ökade Bonniers andel av den totala tidningsmarknaden i Göteborg från 8 till 20 procent, samtidigt som Hjärnes andel minskade från 78 till 66 procent.

2.3.2 Annonssamverkan

Det finns en lång tradition av annonssamverkan inom den svenska pressen. På nationell nivå finns sex samannonseringspaket (tabell 2.19), där tidningar inom de olika kategorierna, kvällstidningar, landsortstidningar och storstadsmorgontidningar, valt att samarbeta över ägargränser och i viss mån över politiska gränser. På regional nivå finns sammanlagt ett fyrtiotal olika samannonseringsalternativ. Genomgående samarbetar närliggande borgerliga tidningar med varandra oberoende av ägande. Däremot har inte tidningskedjorna någon samverkan mellan sina tidningar i olika delar av landet. De socialdemokratiska tidningarna har åtta olika regionala kombinationer för sina annonsörer.

Tabell 2.19. De större samannonseringspaketens försäljning 1997.
Mkr.

Samannonserings - paket	1997	Förändring 1996-97 %	Tidningar
Impact	338	10	Samtliga kvällstidningar
FLT Riks	253	1	Ca 80 borgerliga landsortstidningar
City	ca 200	us	DN, G-P, SDS
Stormarknadspress	171	8	Sex stora landsortstidningar ¹
Riksmedia	60	9	Ca 50 landsortstidningar (varav ca 20 flerdagarstidningar)
Heta Skåne	49	49	Arbetet Nyheterna, Helsingborgs Dagblad

Källa: Mediatrender 18/1998.

Anm: ¹Nerikes Allehanda, Norrköpings Tidningar, Nya Wermlands-Tidningen, Upsala Nya Tidning, Vestmanlands Läns Tidning och Östgöta Correspondenten.

Av Bonniers tidningar ingår således Dagens Nyheter och Sydsvenska Dagbladet i City, kvällstidningarna i Impact tillsammans med Aftonbladet och Allehanda-gruppen i FLT medan Dagens Industri säljer på egen hand. Dagens Nyheter och Expressen erbjuder dessutom ett gemensamt paket för nöjesannonser.

2.4 TV-ägare

Under den senaste tioårsperioden har TV-branschen gått igenom stora förändringar inte bara genom att flera nya TV-kanaler startats utan också genom att en rad nya TV-anknutna marknader utvecklats. Tidigare bedrevs så gott som all TV-verksamhet inom två företag. Sveriges Television producerade i egna lokaler de svenskspråkiga programmen, köpte in och översatte utländska program, förvärvade via den europeiska radio- och TV-unionen EBU sändningsrättigheter för större evenemang samt överförde programidéer från utlandet till svenska förhållanden. Sveriges Television svarade för utsändningarna, medan distributionen sköttes av Televerket.

Under 1990-talet har en rad företag startats som specialiserat sig på olika typer av tjänster, som program- och reklamproduktion, översättning, dubbning, teknik- och studiouthyrning, text-TV, rättighets- och formatförsäljning, annonsförsäljning samt distribution via kabel eller

satellit. På företagsnivå har de större aktörerna valt olika sätt att organisera verksamheten. Några har en vertikal integration med kontroll över flera produktionsled. Andra aktörer har koncentrerat sig på ett led.

2.4.1 Produktionsbolag

Fram till början av 1990-talet producerades så gott som alla svenska TV-program inom Sveriges Television. Med tillkomsten av en rad reklamfinansierade kanaler som TV3, TV4, Kanal 5 och ZTV som alla lade ut huvuddelen av sin programproduktion på fristående bolag skapades en ny marknad.

På grund av att aktörerna använder olika redovisningsmått och definitioner är det svårt att ge en fullständig bild av tv-produktionsmarknaden. Det står dock helt klart att Sveriges Television fortfarande är den överlägset största svenska TV-producenten. Av den svenska produktionen utgjorde 1997 91 procent egetproducerat material, 3 procent samproducerat och 6 procent helt externt producerat. Företaget betalade 126 miljoner kronor till utomstående svenska producenter.

TV4 har valt att producera endast nyheter (inkl. morgonprogram), vissa samhällsprogram samt sport i egen regi. För de lokala sändningarna anlitas lokala produktionsbolag. Den övriga svenska produktionen köps in från ett tjugotal produktionsbolag till ett beräknat värde 1996 av cirka 300 miljoner kronor. I de lokala produktionsbolagen har TV4 successivt ökat sin ägarandel (se tabell 2.21), medan företaget inte har några ägarintressen i de övriga produktionsbolagen. Redan innan Bonniersfärens inträde i TV4:s ägarkrets var kanalen en stor kund hos Bonniers två produktionsbolag, Wegelius TV och TV Spartacus. Det finns inga tecken på att kanalens val av producenter påverkats av ägarförändringarna.

TV3, Kanal 5, TV6 och ZTV köper in huvuddelen av sitt svenska material från externa producenter. Stenbecksfärens kanaler, TV3, TV6 och ZTV anlitar både bolag inom sfären (se nedan) och helt fristående bolag. TV3:s köp uppskattades 1996 till 180 miljoner kronor. Kanal 5 har inga ägarintressen i produktionsbolag.

När de reklamfinansierade tv-kanalerna etablerade sig i slutet av 1980-talet kom en rad entreprenörsägda bolag in på den nya produktionsbolagsmarknaden, i regel specialiserade på olika områden som lokal-tv (se 2.4.3), drama, frågeprogram, underhållning, sportsändningar, feature etc. Så gott som samtliga av de mest framgångsrika och expansiva företagen förvärvades åren kring 1995 av stora nordiska medieföretag, samtidigt som ett par icke-nordiska produktionsbolag

startade egen verksamhet i Sverige (tabell 2.20). Branschen har de senaste åren haft lönsamhetsproblem vilket lett till och förväntas leda till ytterligare omstruktureringar.

Tabell 2.20. TV-produktionsbolag i Sverige 1997 Omsättning och resultat i Sverige. Mkr.

Huvudägare	Bolag	Omsättning	Resultat f skatt
Rolf Sohlman m.fl.	AB Jarowskij ⁴	ca 96,0 ¹	us ¹
Stenbecksfären	MTV Produktion AB	73,5	-17,6
Stenbecksfären	Strix Television Sverige AB	70,9	4,3
Schibsted/Endemol ²	Metronome Film & Television AB	73,5	us
ICA-förlaget	Team Jelbe Production on Air Television AB	59,6	17,5
Endemol/ Schibsted ²	Endemol Entertainment Produktion AB	58,8	0,8
Pearson	Grundy Productions AB	53,1	6,3
Gert Eklund	Göteborg Lokal TV AB	49,8	-3,6
Bonnier	Wegelius Holding AB	27,2	-8,7
Bonnier/Falck & Wikander	TV Spartacus KB	us ³	us
Egmont	Nordisk Film International AB	24,7	-0,7
Björn Nordstrand m.fl. ⁴	TV Kompaniet ⁴	19,8	0,1
Bo Landin	Scandinature AB	17,7	0,8
Familjen Dabrowski	Dabrowski TV AB	14,6	2,8

Källa: Respektive företags årsredovisning 1997.

Anm ¹ Uppgiften avser uppskattad andel på 70 % för tv-produktion av bolagets totala omsättning på 136,7 miljoner kronor med ett resultat före skatt på 9,8 miljoner kronor. ² Endemol gick hösten 1998 in som minoritetsägare i Metronome Film & Television, som samtidigt övertog Endemols verksamhet i Sverige och Danmark. ³ Verksamheten omfattar produktion av tv-serien "Tre Kronor". ⁴ TV-Kompaniet övertogs i december 1998 av AB Jarowskij.

Störst på den svenska marknaden av de från kanalerna fristående bolagen är det ännu entreprenörsägda Jarowskij. Schibsted framstår som den mest offensiva aktören, sedan företaget först förvärvat den svenska Mutter-gruppen och den danska Metronome och därefter allierat sig med Endemol (se nedan). Efter fusionen kommer Schibsted att vara en av de allra största aktörerna på marknaden. Stenbecksfären

finns representerad dels genom MTG:s Strix, dels det börsnoterade MTV, där Kinnevik är största ägare. Sfarens bolag producerar program såväl för de egna kanalerna som för konkurrenterna. ICA-förlaget har breddat sin verksamhet genom att förvärva det mycket lönsamma Team Jelbe, ett produktionsbolag som är specialiserat på sportsändningar.

Två av de större internationella produktionsbolagen, Endemol och Grundy, som tidigare sålt rättigheter till svenska bolag, etablerade 1996 egen verksamhet i Sverige. Hösten 1998 allierade sig Endemol med Schibsted på den nordiska marknaden genom att köpa en minoritetsandel (35 procent) i Metronome Film & Television och överlåta sin verksamhet i Sverige och Danmark till detta bolag.

Bonniers är huvudägare i Wegelius TV och hälftenägare i TV Spartacus, som producerar drama. Egmont är ytterligare ett stort nordiskt tv-företag som etablerat sig på marknaden genom inköp av ett entreprenörslett företag.

Sveriges Televisions kostnader för egen produktion uppgick 1997 till 1 834 miljoner kronor. Den totala marknaden (exkl. TV4-fönsterna) för s.k. fri TV-produktion i Sverige beräknades ha omsatt drygt 600 miljoner kronor 1997. TV 4:s kostnader för egen produktion kan uppskattas till cirka 300 miljoner kronor, de övriga svenska kanalernas egenproduktion är betydligt mindre. Även om helt jämförbara uppgifter saknas kan Sveriges Televisions andel av den totala svenska tv-produktionen uppskattas till cirka 65 procent.

Produktionen av vissa typer av program, som dagliga dramaserier, situationskomedier och underhållningsprogram, tenderar att alltmer samordnas på en nordisk bas. Så gott som alla av de större produktionsbolagen på den svenska marknaden är verksamma i ett eller flera andra nordiska länder. En viss stordriftsfördel uppnås genom att samma koncept spelas in på flera olika språk med inhemska aktörer. Den svenska dramaserien "Vita Lögner" blir "Hvide Løgne" på danska och "Hvite Løgner" på norska.

De senaste årens tendenser på tv-produktionsområdet tyder på att de nordiska public service-företagen även i fortsättningen kommer att svara för huvuddelen av den inhemska produktionen. De stora nordiska medieföretagen, Bonniers, MTG, Schibsted, Sanoma, Alma Media och Egmont, kommer sannolikt att försöka expandera på tv-marknaden genom att förvärva andra bolag eller alliera sig i olika konstellationer med varandra och/eller med icke-nordiska medieföretag.

2.4.2 Försäljning av rättigheter

Handel med formaträttigheter är en snabbt växande företeelse inom internationell TV-produktion. Med format avses en originalidé för program med dess samtliga komponenter. Formaträttigheten tillkommer det produktionsbolag som offentliggör en originalidé genom produktion av originalprogrammet. Enligt svensk lag har ett format inte ett heltäckande immaterialrättsligt skydd på det sätt som ett verk som skyddas av upphovsrättslagstiftningen. Inom den internationella TV-industrin har emellertid praxis för skydd av format skapats genom en betydande handel med formaträttigheter mellan produktionsbolag och TV-kanaler.

De flesta av underhållningsprogrammen i de svenska kanalerna bygger på inköpta format. I regel produceras programmen av den sändande kanalen eller av svenska produktionsbolag under överinseende av formaträttsinnehavaren.

I takt med att antalet TV-kanaler, både abonnemangs- och reklamfinansierade, vuxit har de nationella public service-bolagen mött en allt hårdare konkurrens om sändningsrättigheter till större sportarrangemang. I Sverige har det uppmärksammats att det av den tyska Kirchgruppen kontrollerade bolaget ISPR förvärvat rättigheterna till Allsvenskan och VM-kvalmatcherna i fotboll samt Elitserien i ishockey under fyra år.

Om visionerna om en digital TV med mängder av kanaler förverkligas kommer de företag som äger rättigheter till format, sportsändningar, långfilmer eller TV-program att spela en viktig roll på den framtida TV-marknaden. De svenska TV-kanalerna och produktionsbolagen försöker visserligen att utveckla egna program, men har sannolikt inte de resurser som krävs för att på allvar ta upp konkurrensen med de stora utländska mediekoncernerna.

2.4.3 Programföretag

Sveriges Television

Sveriges Television AB ägs liksom Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB sedan 1997 av Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Stiftelsens styrelse utses av regeringen på förslag av de politiska partierna i riksdagen. Programbolagen skall vara självständiga gentemot moderstiftelsen och medelstillelningen sker direkt till programbola -

gen. Sveriges Televisions styrelseordförande med suppleant utses av regeringen, medan de övriga ledamöterna utses av ägaren.

När en andra TV-kanal startades 1969 organiserade Sveriges Radio TV-verksamheten i två självständiga enheter med ansvar för var sin kanal, som skulle tävla med varandra. Ledningen för TV2 överfördes 1987 till de 10 distrikten ute i landet, medan Kanal 1 förblev stockholmsbaserad. En ny omorganisation genomfördes 1996. De två med varandra konkurrerande kanalerna försvann som självständiga enheter. Programverksamheten organiserades i ett antal programenheter och programsättningen koordinerades helt för de två sändningskanalerna. Sveriges Television hoppades genom samordningen få bättre möjligheter att möta konkurrensen från de kommersiella kanalerna.

Även inom den nya organisationen finns ett visst mått av inre mångfald med självständiga enheter som helt eller delvis bevakar samma område. Det främsta exemplet är organisationen av nyhetsarbetet med två självständiga nyhetsredaktioner, Rapport och Aktuellt. Samhällsprogrammen produceras av självständiga redaktioner i Luleå, Umeå, Stockholm och Malmö. En redaktion i Stockholm svarar för en övergripande kulturbevakning, som kompletteras av specialinriktade redaktioner för litteratur i Sundsvall, bildkonst i Malmö, musik i Örebro samt ungdomsmusik i Växjö. Av den totala egna programproduktionen görs 55 procent i de tio distrikten utanför Stockholm.

TV4

I samband med att Nordisk Television AB (senare namnändrad till TV4 AB) på hösten 1991 fick koncession att bedriva markbunden sändning, förband sig de dåvarande ägarna att inte i någon avgörande grad ändra sina inbördes ägarförhållanden. Efter bolagets introduktion på börsen 1994 kom huvudägarna, Investor AB (genom ett dotterbolag), Försäkringsbolaget SPP ömsesidigt, Bokförlaget Natur och Kultur, Föreningsbanken, LRF och Slakteriförbundet att tillsammans inneha 80 procent av aktierna i bolaget (se tabell 2.21). I TV4:s nuvarande sändningstillstånd stipuleras att "ägarförhållandena och inflytandet i TV4 får inte i sin helhet påtagligt förändras så ägarkoncentrationen inom medierna ökar."

Den första väsentliga förskjutningen av maktbalansen i ägarkretsen ägde rum i februari 1997 då Marieberg förvärvade SPP:s hela post och en del av Föreningsbankens aktiefonders innehav, inalles 16,7 procent av aktiekapitalet. Det finländska medieföretaget Alma Media förvärvade i oktober 1997 Investors hela aktiepost samt en mindre post, tillsammans 23,4 procent av aktiekapitalet, och blev därigenom TV4:s

största enskilda aktieägare. Alma Media bildades formellt 1998 genom en sammanslagning av tidningskoncernen Aamulehti Group och MTV, som sedan 1957 drivit en reklamfinansierad tv-kanal. Bonniersfären är den största enskilda ägaren i Alma Media med 23 procent, den näst största United Magazines Ltd kontrollerar 13 procent. Bonnier AB:s koncernchef Bengt Braun är vice ordförande i styrelsen.

Tabell 2.21 Ägargrupper inom TV4 AB 1994. och 1998. Procent av aktiekapitalet.

Ägargrupp	Våren 1994	1998-06-30
Alma Media Oy		23,4
Kinnevik/MTG Broadcasting AB	23,0	22,4
Tidnings AB Marieberg		16,7
Fidelity Funds		12,1
Lantbrukarnas Ekonomi AB	5,2	7,4
Bokförlaget Natur och Kultur	5,3	5,1
Investor AB	20,6	
Försäkringsbolaget SPP	15,5	
Föreningsbanken	5,2	
Slakteriförbundet	5,2	
Övriga	20,0	12,9
SUMMA	100,0	100,0

Källa: Inbjudan till förvärv av aktier i TV4 AB. Aktiebok för TV4 AB 1998-06-30.

Mariebergs och Alma Medias förvärv kritiserades av bl.a. kulturministern för att strida mot den ovan citerade passusen i TV4:s sändningstillstånd att ägarförhållandena i TV4 inte fick förändras så ägar-koncentrationen inom medierna ökade. Ägarförändringen föranledde dock inte någon uppsägning av statens avtal med TV4.

Den nya ägarkonstellationen Alma Media och Marieberg med sammanlagt 40 procent av aktierna använde sin styrka genom att vid en extra bolagsstämma i januari 1998 inte omvälja Stenbecksfärens företrädare i styrelsen, med motiveringen att de ägde TV4:s främsta konkurrent på reklam-tv-marknaden och inte borde ges insyn i kanalens arbete. Vid samma tillfälle ökade de två huvudägarna sin egen representation i styrelsen till sex ledamöter av sammanlagt åtta. Till ny styrelseordförande valdes Alma Media s vd Matti Packalén. Under våren har TV4:s vd Christer Forsström ersatts av Aftonbladets förre chef-

redaktör Thorbjörn Larsson, som tidigare aldrig arbetat inom Bonnier - sfären.

Ett motiv för Alma Media att gå in som ägare i TV4 var att stärka banden mellan sin egen kanal MTV och den svenska kanalen, både i form av samarbetsavtal och gemensamt agerande vid förvärv av rättigheter. TV4 räknade även med att kunna dra nytta av MTV:s långa erfarenhet av tv-sändningar.

De kan diskuteras om Alma Media, med tre fjärdedelar av aktiekapitalet i finländska händer, skall betraktas som en del av Bonniersfären, men det står klart att Bonniers tillsammans med sina finländska partners tagit över kontrollen av TV4 och definitivt upphävt den maktkampens mellan olika sfärer som rått i bolaget sedan starten.

I det ursprungliga avtalet med staten åtog sig TV4 att för den regionala nyhetsbevakningen teckna löpande kontrakt med minst 20 produktionsbolag utanför storstadsregionerna, det stadgades vidare att "händelser och skeenden i olika delar av landet skall speglas i programmen." För att uppfylla sina åtaganden startade TV4 regionala program, s.k. "TV4-fönster", som producerades av lokala bolag. Dessa bolag hade i regel lokalt förankrade ägare i olika konstellationer där till exempel fristående TV-producenter, dagspress, det lokala näringslivet och kommunala stiftelser ingick. TV4 har successivt köpt in sig i samtliga fjorton bolag som producerar femton TV-fönster (tabell 2.22) och är numera största ägare i tio av dem. I Östersund, Uppsala och Västerås är den största lokala tidningen största ägare, medan pressen har dragit sig tillbaka som delägare på andra orter, bl.a. i Göteborg och Malmö. De lokala tv-bolagen förefaller att bli alltmer integrerade i TV4 både ägarmässigt och organisatoriskt.

Tabell 2.22. Huvudägare i lokala TV-stationer med fönster i TV4. 1997.

Företag	Kanal	Huvudägare
CBA Lokal TV i Stockholm AB	TV4 Stockholm	TV4 AB 65,5,
TV Uppland AB	TV4 Uppland	Upsala Nya Tidning 42,3, TV4 32,6
TV4 Öst AB	TV4 Öst	TV4 60
TVF Lokal TV AB	TV4 Jönköping/Borås	Blomqvist Produktion AB 37, TV4 AB 33,67,
TV Sydost AB	TV4 Sydost	TV4 AB 100
TV Skåne AB	TV4 Skåne	TV4 AB 100
TV Halland AB	TV4 Halland	TV4 AB 68,89,
TV4 i Göteborg AB	TV4 Göteborg	TV4 AB 100
TV Fyrstad AB	TV Fyrstad	Ringside Production AB 90, TV4 AB 10,
Kanal Skaraborg AB	TV4 Skaraborg	TV4 AB 60, LRF 39
TV Värmland i Sverige AB	TV4 Värmland	TV4 AB 66,64
TV Bergslagen AB	TV4 Bergslagen	VLT Media AB 49, Lantmännens Tryckeri - förening 26, TV4 AB 25
TV4 Norr AB	TV4 Sundsvall	TV4 AB 100
TV4 Norr AB	TV4 Botnia	TV4 AB 100
Optimal TV i Åre AB	TV4 Jämtland	Östersunds-Postens Tryckeri AB 51, TV4 AB 49
TV Norrbotten AB	TV4 Norrbotten	TV4 AB 26,6 [Lokala intressenter 73,4]

Källa: Nordicoms databas över svenska medieföretag .

De lokala TV-bolagen finansierar sin verksamhet genom lokal TV-reklam och i viss utsträckning sponsring. Genomgående har bolagens resultat varit dåliga (tabell 2.23). I flera fall har aktieägarna, i första hand TV4, fått gå in med tillskott. Stationerna i Västerbotten och Östergötland gick i konkurs, men verksamheten har överförts till andra bolag med TV4 som huvudägare. De lokala bolagen belastade TV4:s resultat med 75 miljoner kronor 1997 varav koncessionsavgifterna utgjorde 55 miljoner kronor.

Tabell 2.23. Omsättning och resultat för lokala TV-stationer med fönster i TV4. 1997. Mkr.

Företag	Station	Om- sättning	Res e finansnetto	Netto- marginal procent
CBA Lokal TV i Stockholm AB	TV4 Stockholm	30,4	4,3	14
TV Uppland AB	TV4 Uppland	11,5	-1,4	-12
TVF Lokal TV AB	TV4 Jönköping/Borås	7,4	0,1	1
TV4 Öst AB	TV4 Öst	3,9	-1,0	-24
TV Sydost AB	TV4 Sydost	10,9	-5,4	2
TV Skåne AB	TV4 Skåne	23,7	4,4	19
TV Halland AB	TV4 Halland	8,5	-1,4	-17
TV4 i Göteborg AB	TV4 Göteborg	17,1	0,4	2
TV Fyrstad AB	TV Fyrstad	8,2	-0,5	-6
Kanal Skaraborg AB	TV4 Skaraborg	8,3	-2,7	
TV Värmland i Sverige AB	TV4 Värmland	14,2	-0,7	-5
TV Bergslagen AB	TV4 Bergslagen	14,5	-3,5	-24
TV4 Norr AB	Lokalfyran, TV4 Botnia	11,9	1,8	15
Optimal TV i Åre AB	TV4 Jämtland	7,4	-4,2	-57
TV Norrbotten AB	TV4 Norrbotten	12,7	-0,1	0
<i>Totalt</i>		<i>190,6</i>	<i>-9,9</i>	<i>-5</i>

Källa: Mediatrender 12/1998. NORDICOM:s databas över svenska medieföretag.

Stenbecksfärens TV-kanaler

Industriförvaltnings AB Kinnevik som under de senaste tio åren byggt upp en omfattande tv-verksamhet omorganiserades 1997 då dotterbolaget MTG Modern Times Group, där större delen av koncernens medie-verksamhet låg samlad, börsnoterades samtidigt som aktierna delades ut till Kinneviks aktieägare. Moderbolaget behöll vissa medieaktiviteter, bl.a. betal-tv-kanalerna TV1000, TV1000 Cinema, som dock MTG övertog det operationella ansvaret för. Förutom dessa kanaler driver MTG nyåret 1999 i Sverige sina egna kanaler, de reklamfinansierade TV3 och ZTV samt betal-tv-kanalen TV6. Dessutom är företaget näst största delägare i TV4 (se tabell 2.20). Slutligen är MTG verksam på tv-marknaderna i de övriga nordiska länderna samt i de tre baltiska staterna.

TV3-kanalerna i Skandinavien drivs i ett Londonbaserat företag, TV3 Broadcasting Group Ltd, varför det inte finns någon separat redovisning för det ekonomiska utfallet i Sverige. Bolaget har under åren

1993–1997 redovisat ett sammanlagt rörelseresultat på 622 miljoner kronor och en genomsnittlig rörelsemarginal på 10 procent. TV1000 har under samma period genererat rörelseförluster på 756 miljoner kronor med en genomsnittlig rörelsemarginal på -35 procent. Motsvarande tal för gruppens övriga kanaler är -697 miljoner kronor respektive -247 procent. Sammantaget har således verksamheten gått med mycket stor förlust.

Kanal 5

Scandinavian Broadcasting System SA (SBS) inträdde 1991 som den tredje större aktören på den svenska reklam-TV-marknaden då företaget förvärvade aktiemajoriteten i Nordic Channel (nuvarande Kanal 5). Disneykoncernen, som tidigare var största enskilda aktieägare, sålde i mars 1998 ut sitt innehav i SBS. Efter försäljningen är ägarspridningen stor i bolaget. Största ägare är grundaren Harry E Sloan och ett par fonder med vardera något över 10 procent av aktierna.

Scandinavian Broadcasting System bedriver förutom i Sverige TV-verksamhet i Norge, Danmark, Belgien och Nederländerna. Bolaget driver även radioverksamhet, bl.a. i Sverige (se 2.5.2). Den svenska kanalen som efter flera namnbyten (TV5 Nordic, Femman) går under namnet Kanal 5 är sedan 1995 helägt av SBS. Företaget har säte i Luxemburg, vilket innebär att den svenska radio- och TV-lagstiftningen inte är tillämplig. Bolaget är noterat på Nasdaq-börsen i New York.

Canal Plus kanaler

Nethold, som bl.a. drev de nordiska betal-tv-kanalerna FilmNet, fusionerades 1996 med det franska betal-tv-bolaget Canal Plus, som är den främsta aktören på den europeiska betal-tv-marknaden med 10 miljoner abonnenter och en omsättning 1997 på 18 miljarder kronor. De största ägarna i företaget är Havas och FilmNets förre huvudägare Richemont.

Canal Plus har efter fusionen gjort stora investeringar i den nordiska verksamheten via sitt dotterbolag Canal+ Television AB. Kanalerna relanserades under nya namn dels den för hela Norden gemensamma Canal+, dels en kanal för varje land, i Sverige Canal+ Gul. Det tidigare utbudet med långfilmer, underhållning och pornografi har kompletterats med en stor satsning på sportsändningar, bl.a. Allsvenskan i fotboll och Elitserien i ishockey. (Se även 2.4.4). Canal Plus' verksamhet i Sverige har hittills gått med stora förluster. Canal+ Television redovi-

sade för årets tre sista kvartal 1997 en förlust på 333 miljoner kronor och en nettomarginal på -92 procent.

TV8

En ny svensk TV-kanal, TV8, startade hösten 1997 sina sändningar. Största ägare med 80 procent av aktierna är det av familjen Söderberg kontrollerade investmentbolaget Ratos, som inte tidigare varit engagerat inom mediesektorn. Till en början sände kanalen enbart digitalt, men tecknade hösten 1998 ett samarbetsavtal med ViaSat, som innebär att kanalen läggs in i två av ViaSats paket för analoga mottagare.

Övriga svenskspråkiga kanaler

En rad utländska kanaler har de senaste åren börjat förse sitt programutbud med svensk text eller tal. Det gäller barnkanalerna Cartoon Network, TCC Nordic, Fox Kids och Nickelodeon Scandinavia, liksom Discovery Channel, Eurosport Nordic, Hallmark Entertainment, Travel samt TNT Classic Movies. Ingen av kanalerna, förutom Eurosport, når över 1 procent av befolkningen en genomsnittlig dag.

Marknaden

Trots de kommersiella TV-kanalernas intåg på marknaden är Sveriges Television fortfarande det överlägset största TV-företaget med en omsättning 1997 på 3,3 miljarder kronor och en andel på cirka 50 procent av den totala omsättningen. Av de kommersiella bolagen hade TV4 uppskattningsvis dubbelt så hög omsättning på den svenska marknaden som Stenbecksfärens kanaler (tabell 2.24).

Tabell 2.24. Företag med rikstäckande TV-sändningar i Sverige 1997.
Omsättning och resultat. Mkr.

Sfär	Företag	Kanal	Omsätt- ning i Sverige	Total omsätt- ning	Resultat finans- netto
Staten	Sveriges Television AB	SVT1 SVT2	3 339	3 339	-138
Bonnier Alma Media	TV4 AB	TV4	1 864	1 864	136
Stenbeck	TV3 Broadcasting Group Ltd	TV3	700 ¹	1 432	83 ^{2 3}
SBS	Kanal 5 AB	Kanal 5	366	366	12
Stenbeck	TV1000 Sverige AB	TV1000 TV1000 Cinema	186 ¹	372	-179
Canal Plus	Canal+ Television AB	Canal+ Canal+ Gul	180 ^{1 4}	362 ⁴	-333 ⁴
Stenbeck	Z TV AB	ZTV	46	46	-69
	TV6 Broadcasting AB	TV6	11	11	-54
Ratos	TV8 AB	TV8	1 ⁵	1 ⁵	-27 ⁵

Källa: Respektive företags årsredovisning 1997 samt Modern Times Group MTG AB 1995.

Anm. ¹Uppskattat värde ²Inklusive TV3 i Danmark och Norge ³ Avser resultat efter avskrivningar. ⁴ Avser 1997 (04) – 1997 (12) ⁵ Avser 1997 (05) – 1997 (12)

Sveriges Television har sedan 1992 minskat sin andel av tittarnas tid från 70 procent till 48 procent. TV4 har under samma tid fördubblat sin andel till 27 procent. Även Kanal 5 har fördubblat sin andel och har närmat sig TV3 som legat stilla kring 9–10 procent. TV6 och ZTV svarade för inte mer än någon procent vardera av den totala tittartiden. Förhållandet mellan kanalerna har varit mycket stabilt sedan 1996. Trots att närmare hälften av de svenska hushållen har tillgång till utländska kanaler dominerar de svenska kanalerna fortfarande helt bland TV-konsumenterna (Tabell 2.25). Bland utländska TV-kanaler nådde 1997 endast MTV och de danska DR1 och TV2 Danmark över 1 procent av befolkningen en genomsnittlig dag (2, 1 resp. 1 procent). Eurosports publik uppgick till 4,4 procent, men däri ingick även dess skandinaviskspråkiga kanal. I andra medier uppmärksammade kanaler som CNN, BBC Prime och BBC World ses inte av mer än 0,2, 0,1 och 0,1 procent av befolkningen.

Tabell 2.25. Tittartid i befolkningen mellan 3 och 99 år en genomsnittlig dag 1992-1998. Andel av total tittartid. Procent.

Kanal	1992	1994	1996	1998
SVT	70	55	49	48
Varav SVT1	35	27	24	22
Varav SVT2	35	28	25	26
TV3	10	9	9	10
TV4	13	26	28	27
Kanal 5	3	3	6	6
Övriga	5	8	9	9

Källa: MMS TV-publiken 1997.

Valet av TV-kanaler varierar kraftigt mellan olika åldersgrupper. Sveriges Television har sina trognaste tittare bland de äldsta åldersgrupperna, medan företaget har svårt att attrahera yngre tittare, som föredrar de reklamfinansierade kanalerna (tabell 2.26). Filmkanalerna utgör ett alternativ framför allt bland ungdomen.

Tabell 2.26. Tittare 9-79 år en genomsnittlig dag 1997. Procent.

	Totalt	Ålder				
		9-14	15-24	25-44	45-64	65-79
SVT	51	33	31	44	60	77
TV3	16	30	29	16	10	7
TV4	49	53	54	46	45	55
Kanal 5	10	11	19	10	6	7
TV6	2	1	2	1	2	2
ZTV	2	1	7	1	0	0
Reklamfinansierad svensk TV	58	70	70	54	52	59
Någon filmkanal	2	4	6	2	1	-
Någon sportkanal	2	2	5	2	2	2
Någon musikkanal	2	3	7	1	0	-

Källa: Nordicom-Sveriges Mediebarometer 1997.

Bland de reklamfinansierade kanalerna har TV4 ett betydande för - steg framför sina konkurrenter genom att kanalen når hela befolkningen (tabell 2.27). De övriga kanalernas penetration har ökat endast lång - samt de senaste åren. Någon nämnvärd utbyggnad av kabelnäten äger inte längre rum, utan satellit-TV-kanalerna är hänvisade till parabol - kunderna för sin tillväxt. Bland de enskilda kanalerna når TV3 och kanal 5 ungefär hälften av hushållen.

Tabell 2.27 Tillgång till TV-kanaler och satellit-TV i TV-hushåll vecka 1 1999. Procent.

	Andel
SVT	100
TV3	58
TV4	100
Kanal 5	55
TV6	19
ZTV	39
MTV	38
Eurosport	44

Källa: MMS Websida 1999-01-17.

2.4.4 Distribution

Analoga marknätet

Det statliga bolaget Teracom AB äger det svenska marknätet, som består av 54 storstationer och drygt 630 mindre stationer. Tre rikstäckande kanaler sänds via marknätet: SVT1, SVT2 och TV4. SVT2 sänder dessutom regionala program över nio områden. TV4 hyr ut en del av sitt sändningsnät till de lokala produktionsbolag som sänder i "TV4-fönstren".

Teracoms utsändningstjänster i det analoga marknätet skall enligt ägaren bedrivas med skälig lönsamhet. Bolaget driver annan verksamhet med anknytning till radio- och tv-området, som satellit-, telekom-, multimedia- samt entreprenadtjänster. Denna verksamhet som bedrivs på marknadsmässiga villkor beräknades 1997 svara för cirka 38 procent av företagets omsättning.

Satellitdistribution

Två operatörer dominerar på den nordiska satellitmarknaden. De flesta av de svenska satellitsända kanalerna, MTG:s TV3, TV6, ZTV och TV1000 samt Kanal 5 och TV8 använder Nordiska Satellitaktiebolags Sirius-satelliter. Nordiska Satellitaktiebolaget (NSAB) ägs av de två statliga bolagen Teracom och Svenska Rymdbolaget (vardera 37,5 procent) samt Tele Danmark (25). Canal Plus använder det norska statliga Telenors satelliter för sina nordiska kanaler. Flera andra satellitoperatörer riktar sändningar mot Sverige, dock utan att nå något större antal tittare.

På marknaden för dekodrar och parabolkort intar MTG:s ViaSat en dominerande ställning med enligt egen uppgift 900 000 sålda kort i Norden. Det av Telenor och Canal Plus gemensamt ägda Canal Digital konkurrerar på marknaden (se vidare 2.4.4).

Kabel-TV

På kabel-TV-området är Telia den dominerande aktören med ungefär hälften av marknaden (tabell 2.28). Stenbecksfären är representerad på marknaden genom det av Netcom Systems ägda Kabelvision. Stjärn-TV har sin verksamhet koncentrerad till Stockholmsregionen där företags marknadsandel uppgår till 60 procent. Bolaget ägdes under ett par år av Singapore Television men förvärvades våren 1998 av Scandinavian Equity Partners, ett investmentbolag i Wallenbergfären. Det fjärde större kabel-tv-operatören, Sweden On Line, ägs av investmentbolaget Atle.

Av aktörerna på kabel-TV-området är det numera endast Stenbecksfären som har direkta intressen på sändningssidan. Telia har dock visat ambitioner att ge sina kunder kompletteringar på innehållssidan, bl.a. tjänsten "Bio hemma". Wallenbergsfärens köp av Stjärn-TV kort efter att Investor avvecklat sitt engagemang i TV4 på grund av "bristande mediekompetens" kan tyckas märkligt, men ledningen betraktar branschen inte som ett medie- utan som ett teknikområde.

Tabell 2.28 De större kabelnätföretagen 1999.
Antal abonnenter.

Företag	Abonnenter
Telia Infomedia Television	1 300 000
Kabelvision	350 000
Stjärn-TV	240 000
Sweden On Line	184 000

Källa: Kabel-TV-föreningens webbsida 1999-03-01.

Digitala sändningar

Introduktionen av digital-tv förväntas leda till genomgripande förändringar på tv-marknaden de närmaste åren. Både utbudet och användningsområdena beräknas öka kraftigt. Med den nya digitala tekniken kan man sända upp till tio kanaler på det utrymme en kanal kräver med det nuvarande analoga systemet. Det kommer vidare bli möjligt att rikta sändningarna till små geografiska områden. Den digitala tekniken kan även användas till interaktiva tjänster.

Det har rått delade meningar om hur snabbt och i vilken utsträckning den digitala tekniken kommer att slå igenom. Även aktörerna på tv-marknaden har gjort olika bedömningar, vissa gör stora investeringar i den nya tekniken, medan andra håller sig avvaktande.

De digitala sändningarna kan liksom de analoga nå konsumenterna via marknätet, kabelnät eller parabol. Aktörerna på de analoga sändningsmarknaderna håller för närvarande på att positionera sig för den nya situationen.

Riksdagen beslöt i november 1997 att komplettera det befintliga analoga marknätet med digital teknik. I en första etapp kommer Stockholm, Mälardalen, Östergötland, Göteborgs- Östersunds- och Sundsvallsregionerna samt södra och sydöstra Skåne att täckas av de digitala sändningarna kring årsskiftet 1998/99. Hela landet beräknas vara täckt i slutet av år 2000.

Efter ett ansökningsförfarande gav regeringen i juni elva bolag tillstånd att sända i det digitala marknätet: Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, TV4 AB, TV3 AB, Kanal 5 AB, Canal + Television AB, TV8 AB, Kunskaps-TV AB, Cell Internet Commerce Development AB, TV-Linköping Länkomedia AB samt Landskrona Vision AB. Bolagen kommer att disponera tolv kanaler för sändningarna som beräknas starta 1 april 1999.

Ett nytt bolag, Senda AB, bildades 1998 för att administrera sändningarna i det digitala marknätet med Teracom, Sveriges Television,

Sveriges Utbildningsradio och TV4 som ägare. Sedan de övriga kommersiellt finansierade tillståndsinnehavarna riktat kritik mot att konkurrenten TV4 ingick i ägarkretsen har detta bolag överlåtit sina aktier till de övriga delägarna.

Sett ur ett företagsperspektiv återfinns samtliga aktörer på den svenska nationella tv-marknaden bland tillståndsinnehavarna. Flera av Stenbecksfärens kanaler, TV6, ZTV och TV1000, har dock inte tilldelats sändningsutrymme. Det marksända digitala nätet kommer dock i sin inledningsfas erbjuda de kanaler som i dag svarar för över 90 procent av den totala tv-konsumtionen i landet.

Bland kabeloperatörerna har i första hand Telia Infomedia Television gjort stora investeringar i digital teknik. Av bolagets 1,3 miljoner kunder har 1,1 miljoner möjlighet att ta in digitala sändningar. Utbudet består för närvarande av cirka 50 kanaler samt pay-per-view-tjänst för beställning av filmer. Dessutom erbjuds Internet och spel. Kunderna kan välja mellan paket med många kanaler eller att prenumerera på en enskild kanal.

De två aktörerna på parabolkortmarknaden har gjort helt skilda bedömningar av det framtida genomslaget för digital tv. Det marknadsledade ViaSat i MTG-koncernen menar att marknaden ännu inte är mogen för de digitala kanalerna och fortsätter därför att koncentrera sig på den analoga marknaden. Canal Digital, ägd av Telenor och Canal Plus, gör däremot mycket stora satsningar på att sälja abonnemang för olika kombinationer av digitala kanaler.

En fråga som sannolikt kommer att bli avgörande för den framtida utvecklingen för den digitala televisionen är i vilken utsträckning konsumenterna är beredda att köpa den mottagarutrustning som krävs. Erfarenheterna från de senaste tio åren tyder på att en betydande del av befolkningen är obenägen att betala för kanaler utöver dem som tillhandahålls i mark- och kabelnät. Efter tio års marknadsföring köper endast åtta procent Telias tilläggstillbud. Inte mer än en femtedel av hushållen har parabolantenn. Betal-tv-kanalerna har inte kunnat nå fler än 300 000 hushåll. En slutsats av detta resonemang är att den digitala televisionen får sitt genombrott först då en stor befolkning kan ta del av den utan några större kostnader. Det snabba genombrottet för färg-tv och video visar å andra sidan på en hög benägenhet för att betala för ny teknik.

2.4.5 Vertikal integration

Ovanstående genomgång visar att det finns ett dussintal större aktörer på den svenska TV-marknaden. Några har valt att koncentrera sig på ett produktionsled, men påfallande många har intressen i flera led.

Stenbecksfären

Den ägargrupp som mätt i antal företag har den mest omfattande vertikala integrationen är Stenbecksfären, med mediebolaget MTG samt en viss medieverksamhet i Kinnevik och Netcom Systems (Tablå 2.1). Jan Stenbeck kontrollerar via direkt och indirekt ägande röstmajoriteten i alla tre bolagen. Övriga större ägare utgörs av familjerna Klingspor och von Horn, samt ett antal utländska och svenska institutionella placerare (tabell 2.29). Jan Stenbeck verkar aktivt i företagen i egenskap av arbetande styrelseordförande.

Tabell 2.29 Ägare i Modern Times Group MTG AB 1998-06-30.

Ägare	Andel av röster %	Andel av kapital %
Stenbecksfären	56,1	19,3
varav		
<i>Invik & Co AB</i>	29,6	10,6
<i>Afti AB</i>	12,4	4,1
<i>Stenbeck, Jan H</i>	8,5	2,8
<i>Confidentia Förvaltnings AB</i>	4,6	1,5
<i>Hugo Stenbecks stiftelse</i>	1,0	0,3
MSF Funds	3,8	6,9
State Street Bank	3,2	8,6
Klingspor, Familjen	3,1	1,0
Subaccount	2,5	8,1
von Horn, Familjen	2,0	0,8
Zenit Brummer & Partners	1,9	6,2
Chase Manhattan Bank	1,7	1,2
Korsnäs AB sociala fond	1,7	0,6
SE-Banken fonder	1,5	4,9
Bank of New York	1,2	3,8
AMF	1,0	3,4
Svenska Handelsbankens fonder	1,0	2,2
Övriga	19,3	33,0
Summa	100,0	100,0

Källa: Aktiebok för Modern Times Group MTG AB 1998-06-30.

Stenbecksfären har under en tioårsperiod byggt upp en stor mängd företag som täcker så gott som alla områden inom TV-branschen. Förutom de TV-kanaler, produktions- och distributionsbolag som behandlats ovan finns inom MTG ytterligare flera TV-anknutna bolag. SDI-gruppen är Europas största företag när det gäller översättning och redigering av undertexter för film, video och TV med verksamhet i sju länder. Även på home shopping-marknaden är MTG störst i Europa med ett nätverk av företag som säljer i ett tjugotal länder. Kanalernas tekniska produktion är samlad i ett speciellt bolag MTG Broadcast Centre.

Övriga aktörer

Av de större aktörerna har staten fortfarande en väl utbyggd vertikal integration (Tablå 2.1), dock med betydligt färre företag än Stenbecksfären. Sveriges Television producerar i stor utsträckning själva sina svenska program. Företaget har också en stor teknisk produktionsapparat, som även hyrs ut till konkurrerande kanaler. Genom Teracom äger staten det marksända nätet. Den tredje statliga aktören, Telia, har visat tydliga ambitioner att komplettera sin distributionsverksamhet med någon form av TV-produktion. De tre statliga företagen har inte samordnat sin strategi och verksamhet, utan tvärtom i flera fall kommit i intressekonflikter med varandra. Ett tydligt exempel är företagets agerande på den digitala tv-marknaden där Teracom gör stora investeringar i det digitala marknätet, medan Telia satsar på kabelnätet.

TV4 har till skillnad från sina huvudkonkurrenter valt en relativt låg grad av vertikal integration. Merparten av programmen köps in från fristående produktionsbolag. Kanalen svarar själv för produktion av nyheter och vissa samhällsprogram samt för reklampförsäljning. Även Scandinavian Broadcasting Systems Kanal 5 sänder nästan enbart inköpta program. Canal Plus har byggt upp en försäljningsorganisation kring sina TV-kanaler, som också marknadsför kanaler från andra utländska bolag.

2.4.6 Tendenser

Under hela 1990-talet har det funnits en tydlig tendens att stora aktörer ökat sitt ägande på TV-marknaden på små entreprenörers bekostnad. En rad stora svenska företag som Kinnevik/MTG, Marieberg, Bonnierföretagen, Investor, Telia och nu senast Ratos har etablerat sig som ägare till olika TV-aktiviteter. Men även flera utländska multinationella medieföretag har kommit in på den svenska TV-marknaden. De två

nordiska mediekoncernerna Schibsted och Egmont ser liksom MTG och Bonniers Norden som sin hemmamarknad, varför det har varit naturligt för dem att förvärva svenska TV-företag. Den stora franska TV-koncernen Canal Plus' etablering i Sverige utgör en del av dess strategi att verka över hela Europa.

Under det senaste året har dock flera starka aktörer lämnat den svenska tv-marknaden. Wallenbergfären som för några år sedan deklarerade sin avsikt att satsa på medier har helt avvecklat sina medieintressen med undantag för Stjärn-TV. Det stora mediekonglomeratet Disney har dragit sig ur Scandinavian Broadcasting System, medan Endemol allierat sig med Schibsted i sitt försök att etablera sig på den svenska marknaden.

I utlandet finns det gott om exempel på marknader där konkurrerande företag gått in i olika former av samarbete. En liknande utveckling kan väntas i Sverige där de nuvarande aktörerna kommer att skapa olika typer av allianser med varandra och/eller med nya aktörer, troligen utländska medieföretag eller telekombolag.

Koncentrationen mätt i antal företag på TV-marknaden har under de senaste åren knappast ökat. Däremot är de enskilda aktörerna starkare som företag betraktade. MTG:s konkurrenter på TV-produktionsmarknaden är inte längre Annie Wegelius, Ingemar Olsson eller Adam Alsing utan Bonniers, Schibsted och Egmont. Konkurrenterna har således kunnat upprätthållas men till priset av att de stora mediekoncernerna blivit än starkare.

Tablå 2.1 Vertikal integration på den svenska TV-marknaden 1998.

Ägargrupp	Produktion	Rättigheter	Kanaler	Distribution	Övrigt
Staten	Sveriges Television Utbildningsradion		SVT1, SVT2 [SVT24]	Teracom Telia Infomedia Television Senda	SVT (översättning, teknik)
Stenbecksfären	<i>Strix, MTV</i>		TV3, TV6, ZTV, TV1000	ViaSat, Kabelvision	Svensk Text, TV-Shop, MTG Broadcast Centre (teknik) <i>Primetec</i> <i>TV4 (teknik, reklamförsäljning)</i>
Bonniersfären	Wegelius TV, TV Spartacus <i>TV4 (Nyheter, samhälle)</i> <i>Lokala produktionsbolag</i>		<i>TV4</i>		
SBS Canal Plus Schibsted	Metronome Film & Television [Endemol Entertainment Produktion]		Kanal 5 Canal+, Canal+ Gul	Canal Digital	Reklamförsäljning <i>Filmteknik</i>
Egmont	Nordisk Film International Grundy Productions		<i>TV-Linköping</i>		<i>Filmteknik</i>
Pearson Kirch Ratos Wallenbergsfären Atle		ISPR	TV8	Stjärn TV Sweden On Line	

Anm: Kursiv stil= minoritetsägare.

2.5 Radioägare

2.5.1 Public service-radio

Sveriges Radio AB (tidigare AB Radiotjänst) ägdes från starten 1925 av olika intressentgrupper i det svenska samhället, från 1966 av folkrörelserna (60 procent), näringslivet (20) och pressen (20). Aktieägarna utsåg fem styrelseledamöter, staten lika många samt styrelseordföranden. Sveriges Radio AB omorganiserades 1978 till en koncern med fyra programbolag/dotterbolag. Radioverksamheten delades upp på två bolag, Sveriges Riksradio AB och Sverige Lokalradio AB

Riksdagen beslöt 1992 att Sveriges Radio-koncernen skulle ombildas till tre självständiga aktiebolag, varvid de två radiobolagen sammanfördes till ett nybildat bolag Sveriges Radio AB. Ägandet av den tidigare koncernen övertogs 1994 av tre nybildade stiftelser, en för vardera bolaget. Stiftelserna styrelser hade identisk sammansättning och utsågs av regeringen på förslag av de politiska partierna i riksdagen.

De tre stiftelserna sammanfördes 1997 till en stiftelse, Förvaltningstiftelsen för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB, med en styrelse som liksom tidigare utses av regeringen. Därmed har i princip den gamla modellen med ett ägarsamband mellan programbolagen återinförts. Programbolagen skall vara självständiga gentemot moderstiftelsen och medelstildelningen sker som tidigare direkt till programbolagen. Sveriges Radios styrelseordförande utses av regeringen, medan de övriga ledamöterna utses av ägaren.

De tre kanalerna i Riksradien hade var sin bestämda karaktär, P1 var talkanal, P2 blandade konstmusik med utbildnings- och minoritetsprogram och P3 spelade lätt musik. Lokalradion sände till en början i s.k. "fönster" i P3, men byggde 1987-89 ut verksamheten med sändningar i 24 egna lokala kanaler. Vid sammanslagningen av bolagen 1993 behöll P1 och P2 sin inriktning, medan P3:s och P4:s utbud av lätt musik åldersdifferentierades. P3 inriktar sig på ungdomen, med en profil där musiken kompletteras med ett omfattande utbud av nyheter samt kultur- och samhällsprogram. P4 sänder i huvudsak lokala program med ett musikval som skall attrahera äldre lyssnare. När den kommersiella lokalradion startade (se nedan) kom den med sitt musikutbud att framför allt konkurrera med P3 om lyssnarna.

2.5.2 Privat lokalradio

När den privata lokalradion introducerades 1993 var regeringens principiella utgångspunkt "att så långt det är tekniskt möjligt skapa förutsättningar för en fri radio." Liksom på andra delar av massmedieområdet skulle det vara "de olika aktörernas sak att, utan en långtgående myndighetsreglering, bestämma hur verksamheten skall läggas upp."²

De regler som sattes upp uppgavs vara helt betingade av den begränsade tillgången på sändningsfrekvenser. Regelverket skulle utformas "så att självständiga, lokalt förankrade radiostationer främjas." För att väsentligt öka antalet självständiga röster infördes regeln att en person, fysisk eller juridisk, inte får inneha mer än ett tillstånd. Ytterligare en begränsning är att tillstånd inte får ges till "den som ger ut dagstidning eller den som har ett bestämmande inflytande i ett företag som ger ut en dagstidning eller till företag i vilket någon av de nämnda har ett bestämmande inflytande." Enda kravet på innehållet är att tillståndsinnehavaren under minst en tredjedel av sändningstiden per dygn sänder "program som har framställts särskilt för den egna verksamheten."³ Sändningstillstånden fördelades genom ett auktionsförfarande.

Trots begränsningarna för en person att äga mer än ett tillstånd utkristalliserades under den privata lokalradions första verksamhetsår 1993/94 fem grupper, SRU/Rix, SRAB/City, SDR/Z, Annonsbolaget/Radio/Megapol samt NRJ/Energy-gruppen, som byggde upp olika typer av nätverk med annons- och/eller programsamverkan. Under de följande åren skedde en rad försäljningar och omgrupperingar mellan de ledande aktörerna vilket resulterade i en struktur som sedan 1996 endast genomgått marginella förändringar.

Så gott som samtliga stationer ingår numera i olika nätverk uppbyggda dels på ägarsamband, dels på samordnad programverksamhet och/eller reklampförsäljning. Fyra grupperingar, NRJ/Energy, Bonnier/Megapol, MTG/Rix samt Fria Media har verksamhet över stora delar av landet, medan ett par företag har koncentrerat sig på storstäderna.

Det franska radioföretaget NRJ S.A. har byggt upp ett nät som omfattar 21 stationer. Företaget är börsnoterat, men styrelseordföranden Jean-Paul Baudecroux innehar aktiemajoriteten. Förutom i Sverige driver NRJ radioverksamhet i Frankrike, Tyskland, Belgien, Schweiz, Österrike, Norge och Finland. Målsättningen är att hålla samma format i alla länder, så att lyssnaren skall hitta sin Energy-station var hon än befinner sig i Europa.

² Prop. 1992/93:70, s. 7.

³ Prop. 1992/93:70, s. 5, 8, 15 och 26.

NRJ äger tillsammans med sina partners, ett par franska bolag och ett par personer i den svenska företagsledningen, tjugo av stationerna, i ett fall hyrs tillståndet. Den svenska verksamheten samordnas i NRJ:s dotterbolag RBS Broadcasting AB, som leds i nära kontakt med koncernledningen i Frankrike. Stationerna förses med program som produceras av RF Franchise Sverige AB. Det helägda NRJ Media svarar för den nationella annonsförsäljningen.

Rix-nätet som består av 25 stationer bildades genom att två nätverk, kontrollerade av Stenbecksfären respektive lokala dagstidningsföretag, slogs samman. MTG kontrollerar direkt tolv av stationerna men spelar i praktiken en nyckelroll i nätverket genom att även äga de bolag som producerar program och svarar för den nationella annonsförsäljningen (se 5.2.2). I Stockholm och Göteborg driver MTG två stationer under namnet Hit Power Radio. I Sundsvall driver ett tidningsägt bolag en station, Gold, som står utanför programsamarbetet i Rix-nätet

Bonnier AB kontrollerar de tretton stationer som ingår i Megapols nätverk. I de flesta radiobolagen delas ägandet lika mellan Bonnier-företagen och ledande chefer i koncernen. Den gotländska stationen i nätet intar en särställning genom att lokala intressenter, bl.a. Gotlands Tidningar, innehar aktiemajoriteten. I Stockholm driver Bonniers även Radio Vinyl, som står helt utanför programsamarbetet i Megapolnätet. Samtliga kanaler ingår i Radiobokningens annonsnätverk.

Fria Media-gruppen, som kontrolleras av Stiftelsen Fria Media i Jönköping, är majoritetsägare eller hälftenägare i tolv stationer. Gruppen övertog 1997 tillsammans med Östgöta Correspondenten det bolag som driver två stationer i Norrköping. I Linköping, Växjö, Kalmar, Blekinge och Helsingborg är de stora lokala tidningarna delägare. Samtliga stationer i Fria Media-sfären ingår i Radiobokningens nätverk för nationell reklamförsäljning. I några fall erbjuder stationerna lokala annonspaket tillsammans med de tidningar som är delägare. Något programsamarbete för hela gruppen förekommer inte, däremot samverkar närbelägna stationer. Samtliga stationer hämtar sina riksnyheter från TT. I flera fall har stationerna egen lokal nyhetsbevakning.

Scandinavian Broadcasting System (SBS) äger och driver City-stationerna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt Klassiska Hits i Stockholm. Aktiemajoriteten i den sistnämnda stationen förvärvades hösten 1998 av The Daily Mail Group. Gruppens säljer reklam genom annonsnätverket City 3.

Det multinationella medieföretaget CLT-Ufu med Bertelsmann som hälftenägare äger och driver två stationer i Stockholm, Lugna Favoriter och Wow. Ett av Rubert Murdoch kontrollerat bolag övertog våren 1998 den frekvens, Classic FM, som dittills under olika ägare varit en

kanal för klassisk musik. Stationen bytte efter ägarskiftet namn till Sky Radio och gick över till ett format med populärmusik.

Endast en station saknar anknytning till nätverken och de stora medieföretagen nämligen Radio Lappland i Arjeplog, som ägs och drivs av Tom McAlevey.

Sammanfattningsvis ingår så gott som alla stationer i något annonsnätverk (tabell 2.30). Ett sextiototal stationer hämtar huvuddelen av sina program från tre Stockholmsbaserade bolag (tabell 2.31). Kravet på att minst en tredjedel av sändningstiden per dygn sända egenproducerade program tillgodoses genom att individuellt programmerade CD-växlare svarar för sändningarna under natten. Ett knappt tjugotal stationers program görs utanför huvudstaden.

Tabell 2.30. Annon snätverk 1998. Stationer.

Annonsbolag Ägare	Radio- bokning- en	Airtime Radio	NRJ Media	City 3	CLT	Totalt
NRJ			21			21
MTG		14				14
Bonnier	14					14
Fria Media	12					12
SBS				4		4
CLT					2	2
Dags- tidningsföretag	1	14				15
Totalt	27	28	21	4	2	82

Tabell 2.31 Programnätverk 1998. Stationer.

Programnät Ägare	Megapol	Rix	Energy	Egenproducerade program		
				Stock- holm	Övriga Sverige	Totalt
NRJ			21			21
MTG		12		1	1	14
Bonnier	13			1		14
Fria Media					12	12
SBS				2	2	4
CLT				2		2
Övriga		13		1	3	16
Totalt	13	25	21	7	18	84

En jämförelse kan göras mellan tidningskedjor och lokalradionät - verk. Inom tidningskoncerner förekommer i regel ett visst redaktionellt samarbete mellan självständiga tidningar i form av utbyte av material eller i några fall centralt producerat material. Basen utgörs dock alltid av lokalt producerat material. Radionätverken utgår däremot från ett centralt producerat riksprogram som kan blandas upp med lokala in - slag.

2.5.3 Marknaden

Räknat i omsättning dominerar Sveriges Radio fortfarande den svenska radiomarknaden (tabell 5.3). Företagets omsättning 1997 på 1,9 miljard kronor var drygt fyra gånger så stor som de kommersiella radiobolagens totala omsättning.⁴

Under uppbyggnadsskedet har den privata lokalradioverksamheten gått med betydande förluster, där branschen de första åren redovisade nettomarginaler på över -100 procent. En betydande kostnadspost utgörs av de årliga avgifterna till staten för tillstånden som uppgår till cirka 120 miljoner kronor. De tre moderbolagen för den svenska radioverksamheten i Bonnier-, Stenbeck- och NRJ-sfärerna förbättrade sina resultat 1997 även om verksamheten fortfarande går med stora förluster (tabell 2.32). Det enda nätverk som redovisade vinst var Fria Media.

⁴ En fullständig redovisning för varje radiobolags omsättning och resultat är mycket svår att göra på grund av att bolagen i stor utsträckning mottagit eller gett aktieägartillskott eller koncernbidrag.

Tabell 2.32 Intäkter och resultat för några centrala radioföretag 1997.
Mkr.

Sfär	Företag	Intäkter	Resultat efter finansnetto	Netto- marginal %
Staten	Sveriges Radio	1870,3	53,7	3
NRJ	RBS Broadcasting	89,7	-35,8	-40
Bonnier	RPF Megapol	62,5	-45,5	-73
Stenbeck	MTG ¹	60,0	-26,0 ²	-43
Fria Media	Fria Medias Moder AB	50,0 ³	3,1 ³	6

Källa: Respektive företags årsredovisning 1997 .

Anm: ¹ Avser MTG Modern Times Group AB:s intäkter för affärsområdet radio. ² Avser rörelseresultat. ³ Avser perioden 1996 (07) – 1997 (12).

Tabell 2.33 Daglig räckvidd på radiomarknaden 1995-1998

	Hösten 1995	Hösten 1996	Hösten 1997	Hösten 1998
Radio totalt	80,4	82,5	82,0	80,7
Sveriges Radio totalt	58,6	60,3	58,2	57,1
Privat lokalradio totalt	29,6	31,0	31,6	31,7
Närradio totalt	1,6	1,5	1,5	1,9
<i>Sveriges Radios kanaler</i>				
P 1	12,5	13,4	12,5	11,7
P 2	2,0	2,0	2,1	2,2
P 3	17,1	16,4	15,2	14,1
P 4	38,0	39,8	38,8	38,6
<i>Nätverk</i>				
Rix	6,9	7,4	7,9	9,0
NRJ	11,3	11,6	10,3	8,3
Megapol	6,1	5,2	6,9	8,1
Fria Media		4,2	5,6	5,6
City 3		3,8	3,7	3,1

Källa: Rapport 4/98 Ruab.

Anm: Räckvidd i % under ett dygn i Sverige. Målgrupp 7 –79 år. Lyssnande = lyssnat minst 5 min på en station .

Enligt RUAB:s undersökning lyssnade 81 procent av den svenska befolkningen på radio en genomsnittlig dag hösten 1998 (tabell 2.33). Sveriges Radio nådde 57 procent och den privata lokalradion 32 procent. Bland programnätverk var Rix framgångsrikast med en räckvidd på 9 procent. Variationerna var emellertid mycket stora både beträffande åldersgrupper och regioner. Rix nådde exempelvis endast 4 procent i Stockholm mot 28 procent i Östersund. I den yngsta gruppen, 9-19 år lyssnade mer än hälften på NRJ/Energy i många områden. Av pensionärerna lyssnade 79 procent på Sveriges Radio, men bara 1 procent på den privata lokalradion.

2.5.4 Utvecklingstendenser i privat lokalradio

Den svenska privata lokalradion historia är kort, drygt sex år. Först det senaste året förefaller marknaden ha stabiliserats, efter mycket turbulens i form av ägarskiftet, formatförändringar och nätverksombildningar. Även om det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser om den privata lokalradions framtid, så går det att visa på några klara tendenser i utvecklingen vad gäller ägarstruktur och formatinriktning

När de första tillstånden auktionerades ut hösten 1993 fanns det förväntningar om att många av de entusiaster som arbetat med närradion skulle bli drivande i de nya stationerna. De flesta av de potentiella radioentreprenörerna konkurrerades dock ut redan vid auktionerna av penningstarka medtävlare. Några kom dock att engagera sig i lokalradio, där de blev ledare för lokala stationer samtidigt som de var delägare eller i några fall huvudägare. Så gott som alla av dessa entreprenörer har nu lämnat verksamheten, antingen på grund av att stationen sålts eller att programmen har inlemmats i något nätverks bestämda format. Lokala entreprenörer finns bara kvar på ett par platser.

De svenska aktörerna på radiomarknaden utgörs i övrigt nästan uteslutande av etablerade medieföretag. Ett undantag utgör Fria Media som visserligen har ett ursprung som tidningsutgivare, men som i trettio år var passiv minoritetsägare i en tidningskoncern innan stiftelsen snabbt blev en av de ledande radioägarna.

Både Bonniersfären och Stenbecksfären har bedömt det som viktigt att vara med och utveckla den nya branschen. Även om båda koncernerna hade erfarenhet av underhållning från populärpress respektive TV visade det sig svårt för dem att möta konkurrensen från utländska företag med erfarenheter från andra kommersiella radiomarknader. Varken Bonniers eller Stenbeck har dock sökt allianser med de utländska aktörerna utan har valt att samarbeta med svenska medieföretag.

Tidningsföretagen hade ursprungligen två motiv för att gå in på den nyöppnade radiomarknaden, dels få tillgång till ytterligare ett lokalt reklamforum, dels kunna använda sin publicistiska erfarenhet till att utveckla ett nytt massmedium. Eftersom den kommersiella lokalradion snabbt utvecklade sig till en renodlad musikradio fick dock tidningarna i någon större utsträckning användning för sin journalistiska kompetens. I några kanaler har det dock byggts upp samarbete med en lokal tidning som svarar för lokala nyhetssändningar. På annonssidan förekommer på en del platser samverkan i form av gemensamma erbjudanden till annonsörerna.

Det kanske mest frapperande är de utländska medieföretagens expansion på radiomarknaden, framför allt i storstäderna. NRJ är specialiserad på radioverksamhet och har sannolikt inga planer på att gå in på andra svenska mediemarknader. Scandinavian Broadcasting System ser sin satsning på Radio City i de tre storstäderna som en del av sin strategi att etablera sig på etermediemarknaderna i de mindre europeiska länderna. Både CLT och Sky tillhör de största medieföretagen i Europa och det är inte osannolikt att investeringarna i ett par stationer i Stockholm kan komma att följas av flera satsningar på den svenska mediemarknaden.

De utländska företagen har kunnat använda sina erfarenheter från marknadsföring och formatbestämning av radiokanaler på andra marknader. NRJ bygger exempelvis sitt väl utprovade koncept på sofistikerade lyssnarundersökningar och vetenskapligt musikval. Även övriga nätverk har valt att alltmer arbeta med mycket väl definierade format. Från skivbranschen har det hörts klagomål mot den kommersiella lokalradion för att den inte spelar ny och oetablerad musik. Skivproducenterna tvingas därför alltmer förlita sig på P3 i Sveriges Radio när de vill lansera nya artister.

2.6 Dagspress-, television- och radiobranscherna – sammanfattning

2.6.1 Dagspress

Den ur upplagesynpunkt viktigaste typen av dagspress är de lokalt spridda morgontidningarna. Sedan 1960-talet har det på denna marknaden pågått en process där tidningsföretag köper in andra tidningsföretag. Tidningskedjor har bildats både på lokal och nationell nivå. I det förra fallet har ägaren i regel varit en familj, i det senare en organisation. Under 1990-talet har de största morgontidningsutgivarna förändrat sina styrkeförhållanden. Marieberg och Stampen har stärkt sina posi-

tioner genom förvärv i Malmö och Ystad respektive Bohuslän. Inom centerrörelsen har partiets tidningskoncern tagit över en tidigare lokalt ägd tidning. I Stockholm och Göteborg har en ny gratisutdelad tidning startats, medan i Linköping har arbetarrörelsens tidning lagts ner. Genom att A-presskoncernens tidningar överförts till den lokala arbetarrörelsen har det totala antalet tidningsägare ökat under 1990-talet.

Den svenska morgontidningsmarknaden består av ett stort antal delmarknader med av hävd distinkta gränser. Marknadsledarna befästa i regel sin position redan i början av seklet. På grund av tidningsnedläggningar och begränsning av spridningsområden har konkurrensen försvunnit på många lokala morgontidningsmarknader. I merparten av de 70 A-regionerna har den största tidningen en marknadsandel på över 70 procent, i endast nio områden föreligger en jämn konkurrenssituation. På de kvarvarande konkurrensorterna har förstatidningarna sedan 1978 i ungefär lika många fall ökat sin marknadsandel som de har minskat. Det finns således ingen entydig tendens i utvecklingen av tidningarnas relativa styrka. Nästan samtliga morgontidningar har de senaste åren förlorat både i upplaga och hushållstäckning.

Tidningarnas ställning på sina respektive marknader återspeglas även i deras ekonomiska läge. Förstatidningarna som får merparten av annonsintäkterna uppvisar i regel goda ekonomiska resultat och hög soliditet, medan många andratidningar har ett svårt, i några fall kritiskt, ekonomiskt läge trots presstöd. Under senare år har även flera förstaidningar uppvisat otillfredsställande resultat.

Det har sedan länge funnits ett väl utvecklat nät av annonssamarbete inom dagspress, i första hand mellan geografiskt närliggande tidningar. Denna struktur har endast marginellt förändrats under 1990-talet. Där emot har det redaktionella samarbetet både ökat i omfattning och förändrat karaktär. På nationell nivå har FLT och Avisa Centralredaktion byggt ut sin verksamhet och erbjuder sina tidningar bl.a. färdigredigerade sidor. Arbetarrörelsens tidningar har därför mer av gemensamt material i dag än någonsin under den tid de ingick i samma koncern. På regional nivå har flera tidningskedjor börjat samordna delar av det redaktionella materialet. Teknisk samproduktion förekommer i några fall, främst mellan tidningar i samma koncern.

Kvällstidningsmarknaden har sedan 1950-talet varit nationell eller regional där Aftonbladet och Expressen har haft en relativt jämn spridning över hela landet med undantag för Skåne och Göteborg, där Kvällsposten respektive GT dominerat. Bonniersfären har stärkt sin ägarposition på marknaden genom att förvärva Kvällsposten och GT. Schibsted har genom sitt köpeavtal med LO övertagit ledningen över hela Aftonbladet med undantag för de opinionsbildande avdelningarna.

Kvällspressen har alltsedan i början av 1970-talet haft en negativ upplageutveckling, en tendens som förstärkts under de senaste åren. Endast Aftonbladet har ökat sin upplaga och därigenom kraftigt stärkt sin marknadsposition. Trots förvärven av Kvällsposten och GT har Bonniersfären sedan 1990 endast marginellt ökat sin andel av kvälls - tidningsmarknaden. Som en följd av upplagenedgången har kvällstid - ningarna med undantag för Aftonbladet redovisat förlust resultat 1995–1997.

Samtliga kvällstidningar har sedan slutet av 1980-talet ett gemen - samt annonspaket. Expressen har efter förvärvet byggt upp ett omfat - tande redaktionellt samarbete med GT och har aviserat en liknande samverkan med Kvällsposten.

De storstadsmorgontidningar som sprids utanför spridningsområdet och där fungerar som fördjupande komplement till de lokala tidning - arna utgör en upplagemässigt liten men ur opinionsbildningssynpunkt viktig marknad. Bonniersfären äger sedan man startat Dagens Industri och köpt Sydsvenska Dagbladet hälften av de sex tidningar som utgör denna marknad. Fyra av tidningarna har sedan 1970-talet kraftigt minskat sin överspridda upplaga, medan Svenska Dagbladet behållit sin. Upplageförlusterna har i stort kunnat uppvägas av tillkomsten av Dagens Industri.

Dagens Industri har under en rad år redovisat mycket goda ekono - miska resultat, medan de övriga tidningarna i gruppen tvingats till att vidta olika omstruktureringsåtgärder för att klara ekonomin. Både Svenska Dagbladet och Arbetet Nyheterna har trots presstöd haft bety - dande ekonomiska problem.

På den totala dagspressmarknaden har Bonniersfären sedan 1978 ökat sin marknadsandel från 21 till 27 procent, en ökning som dämpats genom Expressens upplagenedgång. Arbetarrörelsen har minskat sin andel främst genom försäljningen av Aftonbladet men också på grund av nedläggningar. Schibsted har snabbt blivit en av de ledande aktö - rerna på dagspressmarknaden. Flera av de regionala tidningskedjorna med en marknadsandel på mellan tre och fem procent har ökat sin andel något genom förvärv. Några familjer har sålt sina företag.

Ägarstrukturen har således sedan lång tid tillbaka präglats av en relativt stor stabilitet. De flesta av de större ägargrupperna har kontrol - lerat sina huvudtidningar i många decennier. Det är inte osannolikt att ägarkoncentrationen kommer att stärkas genom ytterligare fusioner, men det är också möjligt att stora nordiska medieföretag kommer att följa Schibsted och Orkla in på den svenska dagspressmarknaden. Däremot förefaller det inte troligt att företag utanför tidningsbranschen etablerar sig i någon större utsträckning.

Även positionerna på marknaden är sedan mycket lång tid tillbaka fixerade. På de allra flesta lokala morgontidningsmarknaderna dominerar en tidning. I många fall har en ägare en mycket stark position på flera geografiskt angränsande marknader, exempelvis så ägs samtliga flerdagartidningar i Jönköpings och Västmanlands län av var sin familj. En reell konkurrenssituation föreligger endast på marknaderna för kvällspress och nationellt spridda morgontidningar samt på ett tiotal lokala morgontidningsmarknader. Till skillnad från många av de andra flertidningsägarna möter Bonniers konkurrens på de flesta av sina marknader, i tre fall av tidningar som är beroende av presstöd.

Även om det kommer att ske förskjutningar i konkurrensläget finns inga tecken som tyder på att de dominerande tidningarnas position på de enskilda tidningsmarknaderna kommer att hotas. Däremot kan delar av de traditionella tidningarnas funktioner som nyhetsförmedlare och reklambärare övertas av andra medier som radio, television, Internet, gratistidningar, annonsblad etc. Många tidningsföretag håller på att förbereda sig för den nya situationen genom att etablera sig på dessa nya mediemarknader.

2.6.2 Television

Den svenska televisionsbranschen har genomgått en mycket genomgripande förändring de senaste tio åren. Det tidigare monolitiska systemet med ett producerande och sändande företag samt en distributör, både med statlig anknytning, har ersatts med en ny struktur med många kanaler som köper program från fristående producenter och som distribueras på flera olika sätt av konkurrerande företag.

Det statligt stiftelseägda Sveriges Television producerar fortfarande den absolut största delen av sina svenska program, medan de övriga kanalerna i stor utsträckning köper sina program av fristående bolag. Samtliga större entreprenörsägda produktionsbolag har, med ett undantag, sedan 1995 förvärvats av några få stora nordiska medieföretag, MTG, Bonniers, Schibsted och Egmont samt ICA-koncernen. TV4 har successivt köpt in sig i de lokala bolag som producerar "TV4-fönstren". Dessutom har ett stort utländskt produktionsbolag, Grundy, etablerat sig i Sverige. Konkurrensen på marknaden har således hårdnat samtidigt som de enskilda aktörerna på kort tid fått starkare ägare.

Sveriges Television ägs av en statlig stiftelse. Den största kommersiella kanalen, TV4, kontrolleras av Bonniers dels direkt, dels genom delägda Alma Media. De övriga sverigeariktade kanalerna ägs av MTG, franska Canal Plus och amerikanska Scandinavian Broadcasting System. Även på detta område har konkurrensen skärpts genom att

kapitalstarka aktörer trätt in på marknaden. De kommersiella kanalerna ökade under 1990-talets första år sin andel av tittartiden på Sveriges Televisions bekostnad. Under de senaste åren har förändringarna varit små. SVT är fortfarande överlägset störst av företagen med nästan hälften av tv-tittandet.

På distributionssidan har, vid sidan av de statliga Teracom, Nordiska Satellitaktiebolaget och Telia, flera företag etablerat sig på satellit- och kabelmarknaden, i första hand bolag i Stenbecksfären och Canal Plus-sfären.

Staten har sedan gammalt haft en vertikal integration. Bland de nya aktörerna har Stenbecksfären en bred verksamhet inom alla produktionsled, medan TV4 och SBS i stor utsträckning koncentrerat sina resurser till utsändning av reklamfinansierade program.

Sammanfattningsvis har avregleringen på TV-området kraftigt ökat antalet aktörer, som i stor utsträckning består av antingen svenska företag verksamma inom andra medier eller utländska TV-bolag. Det totala programutbudet har blivit mångfalt större, antalet fristående programproducenter har ökat och ytterligare en nyhetsredaktion har startats.

Televisionen står de närmaste åren inför stora tekniska förändringar. Digitala sändningar i marknätet, kabelnätet och per satellit, Internet, beställ-TV och interaktiva tjänster är några nya former som introduceras. Hur denna utveckling kommer att påverka ägarstrukturen inom branschen är mycket svårt att förutspå. Det är möjligt att nya kapitalstarka och kompetenta aktörer från närliggande branscher som data, underhållning och kommunikation kommer att etablera sig på den svenska marknaden och ytterligare skärpa konkurrensen. Det är sannolikt att fler utländska medieföretag kommer in, men möjligen också inhemska eller utländska aktörer utan medieanknytning. Företagen kan satsa på att bygga upp en egen vertikal integration, men det är mer troligt att allianser bildas mellan företag på olika steg i produktionskedjan. Program kan bli en bristvara, vilket förstärker produktionsbolagens roll i det framtida TV-samhället. Kontrollen av olika distributionsformer är ett annat område som kan bli mycket betydelsefullt.

2.6.3 Radio

Situationen på den svenska radiomarknaden förändrades i grunden 1993/94 då Sveriges Radio på alla större orter fick konkurrens av kommersiella radiostationer. För att tillgodose lagstiftningens krav på "självständiga, lokalt förankrade radiostationer" skapade de stora aktö-

rerna på den nya marknaden en mängd bolag, varför ägarstrukturen är något komplicerad. Det står dock klart att utvecklingen har gått mot skapandet av tre programnät, kontrollerade av MTG/landsortspress, Bonniers respektive NRJ samt ett nät med begränsat programsamarbete och med en ledande ägare, Fria Media. I storstäderna har dessutom några utländska bolag, Scandinavian Broadcasting System, CLT och Sky etablerat sig. De lokala entreprenörerna har i nästan helt trängts undan av de stora bolagen. Riksannonsermarknaden behärskas av tre annonsnätverk med Bonniers/Fria Media, MTG och NRJ som huvudägare.

Marknaden har ännu inte stabiliserat sig, men Sveriges Radio når ungefär dubbelt så många lyssnare per dag som den privata lokalradion. Bland nätverken är NRJ starkast med en mycket ung lyssnarprofil. Hit tills har den kommersiella lokalradion gått med stora ekonomiska förluster. Till sitt innehåll har den privata radion alltmer koncentrerat sig på en mycket fast formaterad musikradio inriktad på bestämda målgrupper.

Genom tillkomsten av den kommersiella lokalradion har utbudet för de flesta av konsumenterna ökat med två, i några områden med fyra-fem och i ett med tio kanaler. Ägarna har inte blivit så många och så lokalt förankrade som regeringen förväntade sig vid reformen. Sveriges Radio har dock fått konkurrens av några stora medieföretag. På många platser har de lokala tidningsföretagen gått in som ägare i den privata radion.

2.7 Flermedieägande

2.7.1 Svenska mediemarknaden

Medieägarna i Sverige har i regel koncentrerat sin verksamhet till en mediebransch. Redan vid sekelskiftet började dock två sinsemellan mycket olika aktörer att engagera sig i flera olika typer av medier. Bonniers kompletterade sin bokutgivning med tidskrifter och dagspress och nådde en stark ställning på alla tre marknaderna, en position som familjen sedan dess i stora drag behållit. Även arbetarrörelsen hade ambitioner att bygga upp en egen bred medieverksamhet och startade både dagspress, bokutgivning, filmproduktion och tidskrifter. Först under 1990-talet började fler företag att på allvar engagera sig i flera medier. Många svenska dagspressföretag har gått in på de nya etermediemarknaderna, men även flera utländska medieföretag har kommit in.

Mätning av medieföretags totala omsättning kan vara mycket problematisk ur metodsynpunkt. Hur skall mediebranschen avgränsas? Hur skall kontrollposter i minoritetsägda företag behandlas? Hur skall ägarsfärer avgränsas? Det kan vara svårt att göra beräkningar på nationell nivå på grund av att de stora medieföretag inte särredovisar sin verksamhet i mindre länder. I tabell 2.34 har alternativa beräkningar använts i ett försök att möta problem av denna typ.

Bonniersfären är en av de två stora ägarna på den svenska mediemarknaden med en omsättning på över 8,5 miljarder kronor, om det i praktiken kontrollerade TV4 inkluderas är sfären definitivt störst med drygt 10 miljarder kronor. Gruppen har genom att införliva Marieberg samlat alla sina medieaktiviteter i ett bolag, Bonnier AB, med den uttalade målsättningen att nå synergieffekter genom att samordna verksamheten i koncernens alla medieföretag.

Om de statligt ägda bolagen med verksamhet på medieområdet räknas som en sfär är denna grupp i samma storleksklass som Bonniers på den svenska mediemarknaden (tabell 2.34). Det bör dock observeras, att de fyra bolagen, Sveriges Television, Telia, Teracom och NSA visserligen har en gemensam ägare men att de inte samordnat sin verksamhet och strategi utan tvärtom i flera fall kommit i motsatsställning till varandra. Vidare utgörs mer än två tredjedelar av Telias medieomsättning av reklamförsäljning i kataloger, som visserligen konkurrerar med Bonniers Affärsinformation, men som befinner sig i mediemarknadens periferi.

Stenbecksfärens medieverksamhet har vuxit snabbt, men har hittills redovisat mycket stora förluster. Efter Schibsteds köp av Svenska Dagbladet är bolaget en av de största aktörerna i Sverige, inklusive Aftonbladets hela omsättning betydligt större än Stenbeck. Arbetarrörelsen har successivt avvecklat sin medieverksamhet och efter försäljningen av Aftonbladet har man ägarinflytande endast i ett femtontal landstidningar samt i fackförbundspressen.

Tabell 2.34. Ägarsfärer på den svenska mediemarknaden. Medieomsättning i Sverige och totalt samt total omsättning 1997. Mkr.

Ägarsfärer	Medieomsättning		Total omsättning	Andel av medieomsättning i Sverige %
	Sverige	Totalt		
Bonniersfären	8 540 ¹	12 735	13 783	67
varav AB Bonnierföretagen	4 196 ¹	8 391	9 439	50
varav Tidnings AB Marieberg	4 344	4 344	4 344	100
Bonniersfären inkl. TV4	10 386	14 581	15 629	71
Staten	8 130 ¹	8 168 ²		100
varav SVT, SR och UR	5 521	5 521	5 521	100
varav Telia	2 257	2 295	46 444	98
varav Teracom	1 153	1 153	1 262	100
varav Nordiska Satellit AB	us	us	1 120	
Stenbecksfären	1 978	3 682	13 991	54
varav Modern Times Group	1 471	2 989	2 989	49
varav Kinnevik	266	452	6 966	59
varav NetCom Systems	241	241	4 036	100
Arbetarrörelsen	1 910	1 910	1 910	100
exkl. Aftonbladet	1 175	1 175	1 175	100
TV4 AB	1 846	1 846	1 846	100
Tidnings AB Stampen	1 581	1 581	1 581	100
Egmont International Holding A/S	1 090	7 828	6 822	14
Schibsted A/S	1 088	5 787	5 787	19
inkl. 100% Aftonbladet och SvD	2 741			
Wolters Kluwer	953	20 378	20 378	5
Carl Allers Etablissement	967	3 391	3 391	29
Centerrörelsen	938	938	938	100
Totalt	29 021	68 244		43

Källa: Årsredovisningar för respektive företag 1997.

Anm: ¹ Ej helt exakt värde. ² Uppskattat värde. SVT:s och SR:s avgifter till Teracom är eliminerade. Det av statliga bolag majoritetsägda Nordiska Satellit AB (NSAB) med en total omsättning på 1 120 miljoner kronor ingår ej, på grund av att uppgifter saknas för den medieanknutna verksamhetens storlek i Sverige.

Trots turbulensen på många av mediemarknaderna har förändringarna på ägarnivå varit relativt måttliga under de senaste elva åren (tabell 2.35). Bara ett fåtal ägargrupper har försvunnit, för många ägare

har förändringen i omsättning varit relativt obetydlig. Tillväxten har framför allt hänfört sig till TV-företag (Stenbecksfären, TV4, Canal Plus och Disney). De företag som specialiserat sig på tryckta medier visar med något undantag små ökningar eller tillbakagång. Det är främmande att Bonniers tillväxt till en så stor del ligger i utlandet (tabell 2.36). I Sverige motsvarar förvärvet av Sydsvenska Dagbladetsfärens totala tillväxt. Om det minoritetsägda TV4 räknas in uppgår tillväxten till 35 procent. Bonniers expansionsmöjligheter de närmaste åren kommer sannolikt begränsas av att gruppen måste minska skuldbördan från köpet av Marieberg. Något anmärkningsvärt är även den tidigare Sveriges Radio-koncernens tillväxt under perioden.

Tabell 2.35. Ägargruppers medieomsättning i Sverige 1986 och 1996.
Mkr.

Ägargrupp	Omsättning		Förändring i omsättning
	1986	1997	1986-97 fasta priser procent
Bonniersfären	4 760	8 540 ³	11
<i>inkl TV4</i>	4 760	10 386 ³	35
Statliga sfären			
<i>varav SR, SVT, UR</i> ¹	2 393	5 521	43
<i>varav Telia</i>	us	2 257 ²	
<i>varav Liber</i>	680		-100
Stenbecksfären		1 978	Ny
Arbetarrörelsen	1 838	1 910 ⁴	-35
<i>Exkl Aftonbladet</i>	1 211	1 175	-37
TV4		1 846	Ny
Familjen Hjärne	827	1 581	18
Egmont	us	1 090	
Schibsted		1 088 ⁴	Ny
<i>Inkl hela Aftonbladet</i>		1 822	
Familjen Aller	492	967	21
Wolters Kluwer		953	Ny
Centerrörelsen	453	938	28
Familjen Tönnesson (IMP)		783	Ny
ICA-förlaget	u s	777	
Släkten Pers	318	636	24
Familjen Ander	366	612	3
Canal Plus		600 ³	Ny
Liberala tidningskonsortier	304	588	20
Nya Stiftelsen Gefle Dagblad	249	514	29
Familjen Hamrin	305	510	5
Disney		506	Ny
Stiftelsen Barometern	277	473	6
Reuters		417	Ny
Scandinavian Broadcasting System		411	Ny
Familjen Lindholm (Esselte)	2 321		-100
Wallenbergfären	561		-100
Wahlgren/Hammarskjöld (SDS)	599		-100
Totalt	17 074	33 261	22

Källa: Årsredovisningar för respektive företag. Dagspressrapport 1987:2 .

Anm: ¹ Företagens ägdes 1986 av folkrörelserna, pressen och näringslivet, medan verksamheten stod under statsmakternas kontroll ² Av omsättningen 1997 härrör ca 72 % från annonsförsäljning (främst Gula sidorna). ³ Ej helt exakt värde. ⁴ Inkl 50 % av Aftonbladet.

Under 1990-talet har många av världens största medieföretag vuxit kraftigt genom fusioner, förvärv och nyetableringar. Den svenska mediemarknaden har hittills berörts endast i begränsad grad av denna expansionsvåg. Bland de största medieägarna i Sverige återfinns visserligen några utländska bolag, men det är bara det holländska Wolters Kluwer som tillhör de stora aktörerna på den europeiska mediemarknaden (Tabell 2.36). Flera av världens största mediekoncerner har dock de senaste året gjort investeringar i Sverige. De stora amerikanska filmproducenterna har exempelvis tagit över distributionen av sina filmer på den svenska marknaden. Några utländska koncerner har gått in på radiomarknaden. Ytterligare ett exempel utöver de i tabell 2.36 är den tyska Kirchgruppen som hösten 1996 förvärvade TV-rättigheterna för fotboll och ishockey på den svenska marknaden för fyra år. Hittills har storföretagens investeringar i Sverige varit mycket marginella, men de visar att den svenska marknaden börjat bli intressant även för de ledande medieföretagen.

Tabell 2.36 Mediegrupper verksamma i både Sverige och utlandet 1997. Miljarder kronor.

Företag	Total omsättning	Medie-omsättning	Omsättning i Sverige	Andel av medie-omsättning Sverige %
Time Warner	188,0	148,0	0,10	0,1
Disney	171,6	133,3	0,50	0,4
News Corporation (Murdoch)	107,6	107,6	0,05	0,0
Bertelsmann	100,9	100,9	1	
Sony	390,8	80,3	0,05	0,1
Thomson	66,9	66,9	0,10	0,1
Lagardère (Hachette)	88,2	49,3	0,10	0,2
Seagram	105,0	41,4	0,05	0,1
Reuters	36,0	36,0	0,42	1,2
Pearson	28,7	25,2	0,05	0,2
CLT	23,6	23,6	0,02	0,1
Wolters Kluwer	20,4	20,4	0,97	4,8
Canal Plus	17,8	17,8	0,40	2,2
IDG	12,9	12,9	0,30	2,3
Bonniersfären	13,8	12,8	8,50	66,4
Torstar (Harlequin)	10,0	10,0	0,10	1,0
Egmont	7,8	7,8	1,10	14,1
Schibsted	5,8	7,4 ²	2,72 ²	36,7
Erkkogruppen (Sanoma)	4,5	4,5	0,02	0,4
Stenbecksfären	14,0	3,7	2,00	54,1
Aller	3,3	3,3	1,00	30,3
Orkla	33,4	2,8	0,10	3,6
NRJ	1,0	1,0	0,10	10,0
Scandinavian Broadcasting System	0,8	0,8	0,40	50,0

Källa: Årsredovisningar för respektive företag. European Audiovisual Observatory, 1998 Statistical Yearbook (bearbetning). The Media Map of Western Europe 1998 (CIT Publications Limited).

Anm: De olika källorna använder olika avgränsningar för medieverksamhet, varför uppgifterna inte är helt jämförbara ¹ Bertelsmann startade ett TV-magasin i augusti 1997. ² Inkl Svenska Dagbladets och Aftonbladets omsättning.

Det bör uppmärksammas att medieföretag som företag betraktade är små. Det största företaget, General Motors, omsättning på 178 miljarder dollar kan jämföras med det största medieföretagets, Time Warner, på 25 miljarder dollar. Styrkeförhållanden är liknande för svenska företag, där Ericsson omsätter ungefär 14 gånger mer än Bonniersfären. I Sverige har således både utländska medieföretag och inhemska icke medie-anknutna företag en potential att snabbt gå in och bli betydande medieaktörer. Investorer aviserade i mitten av 1990-talet sin avsikt att expandera på mediemarknaden, men ändrade efter ett par år strategi och avvecklade sina medieintressen.

2.7.2 Nordiska mediemarknaden

Redan 1879 gjordes den första nordiska etableringen på den svenska mediemarknaden, då Carl Aller startade en svensk utgåva av sin danska veckotidning *Illustreret Familie Journal*. Familjen Aller har alltsedan dess verkat som populärpressutgivare i Sverige. Det andra danska veckotidningsförlaget Egmont gick in på den svenska marknaden 1927 när *Hemmets Journal* förvärvades. Av de svenska medieföretagen har Bonniers sedan 1960-talet successivt byggt upp en omfattande verksamhet på en rad områden i de nordiska länderna.

Dessa företag med nordisk inriktning utgjorde dock undantag på marknader som var mycket nationellt inriktade. Under 1990-talet har dock situationen förändrats i grunden då nästan alla större nordiska medieföretag gått in i grannländerna (tabell 2.37 och tablå 2.2).

Tabell 2.37. Medieföretag med verksamhet i två eller fler nordiska länder. 1997. Mkr.

Företag	Medie- omsätt- ning	Total omsättning	Andel medier av total omsätt- ning (%)
Bonnier AB ¹	12 764	13 866	92
varav Bonnierföretagen	8 391	9 439	89
varav Tidnings AB Marieberg	4 373	4 427	99
Egmont	7 828	7 828	100
Schibsted	5 787	5 787	100
Sanoma/Helsinki Media Group ²	4 489	4 489	100
Stenbecksfären (MTG) ³	3 659	3 659	100
Aller ⁴	3 391	3 391	100
Orkla	2 774	33 441	8
Aamulehti ⁵	2 459	2 459	100
MTV Finland ⁵	1 619	1 619	100
Wolters Kluwer ⁶	1 221	1 221	100
SBS ⁷	910	910	100

Källa: Respektive företags årsredovisning 1997.

¹ Bonnierföretagen AB och Tidnings AB Marieberg kommer att fusioneras 1999.

² Två självständiga bolag, Sanoma Oy och Helsinki Media Oy, som kontrolleras av familjen Erkkö Sanoma, Helsinki Media och WSOY kommer att fusioneras i maj 1999, (preliminärt namn: Sanoma-WSOY Oy.). Rautakirja Oy, ledande tidskrifts- och bokdistributör och ägare av Finlands största biografkedja kommer att ingå som dotterbolag. (Se tabell 2.38) .

³ Förutom Modern Times Group, är medieintressena i Kinnevik (TV1000 and Airtime) och Netcom (Kabelvision inkluderade. Samtliga bolag kontrolleras av Jan Stenbeck.

⁴ Avser 1996/97.

⁵ Aamulehti and MTV fusionerades i april 1998 till Alma Media. (Se tabell 2.38).

⁶ Uppgifterna avser endast Danmark, Norge och Sverige.

⁷ Uppgifterna avser endast Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Två utvecklingsmönster kan urskiljas för företagens expansion utanför hemmamarknaden (tablå 2.2). Företag som varit etablerade på mogna marknader, t.ex. Bonniers, Schibsted och Egmont, har i en första fas etablerat sig på sina kärnområden i grannländerna. I en andra fas har de även utvecklat verksamhet inom nya mediefält på de nordiska marknaderna.

Tablå 2.2. De nordiska medieföretagens etablering i de nordiska länderna 1998.

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Dagspress	Bonniers Orkla	Sanoma Bonniers /Alma Media	Bonniers Orkla Sanoma Schibsted	Bonniers Orkla Schibsted Stenbeck
Television	Stenbeck SBS	Bonniers /Alma Media Stenbeck Sanoma Egmont	Egmont Stenbeck Schibsted SBS	Alma Media Bonniers Egmont Stenbeck SBS
Radio	SBS	SBS Bonniers /Alma Media	Aller Stenbeck	Bonniers Stenbeck SBS
Tidskrifter	Aller Bonniers Egmont	Aller Bonniers Egmont Sanoma	Aller Bonniers Egmont Sanoma Schibsted	Aller Bonniers Stenbeck
Böcker	Bonniers Egmont	Bonniers Egmont Sanoma	Bonniers Egmont	Bonniers Egmont Stenbeck Schibsted
Film/tv- produktion och distribution	Egmont Stenbeck Schibsted	Egmont Sanoma Schibsted	Bonniers Egmont Stenbeck Schibsted	Bonniers Egmont Stenbeck Schibsted
Affärsinfor- mation	Bonniers Wolters Kluwer	Bonniers Wolters Kluwer	Bonniers Wolters Kluwer	Bonniers Wolters Kluwer
Multimedia			Schibsted	Bonniers Schibsted

Helt nya medieföretag som MTG och SBS som gått in i nya typer av medier har genomgående etablerat sig parallellt i flera länder. TV3 har exempelvis sedan starten arbetat på skandinavisk basis, medan SBS förvärvat företag i alla de nordiska länderna. Även Bonniers har i en del av sin verksamhet arbetat på nordisk bas, nämligen vid utgivningen

av vissa specialtidningar, som har en gemensam plattform som kompletteras med visst nationellt material för respektive nationell utgåva. Den nordiska inriktningen tar sig också uttryck i att flera företag organiserat sig i nordiska divisioner som inte särredovisar den nationella verksamheten.

I dag har Bonniers, Schibsted, MTG och SBS en omfattande verksamhet i hela Norden, som de betraktar som sin hemmamarknad. Egmont är det mest europeiskt inriktade av de nordiska företagen med i första hand utgivning av olika former av barnunderhållning över hela Europa.

Styrkeförhållandet mellan de stora nordiska medieföretagen har de senaste åren förändrats på ett markant sätt genom dels ett par stora fusioner i Finland, dels Schibsteds snabba expansion (tabell 2.38). Den nya Sanoma-koncernen kommer efter fusioner 1999 med tidskriftsförlaget Helsinki Media, bokförlaget WSOY och distributionsföretaget Rautakirja få en ställning i Finland som väl kan mätas med Bonniers i Sverige beträffande både bredd och styrka. Sanomagruppen kommer att få en solid ekonomisk grund, som enligt ledningen bl .a. skall användas för en utländsk expansion. Den andra stora finländska mediekoncernen Alma Media, med Bonniers som största ägare, har hittills gått in i svenska TV4 och kommer sannolikt att etablera sig på fler nordiska marknader.

Tabell 2.38 Större nordiska medieföretags medieomsättning och resultat 1997 (pro forma inklusive fusioner 1998- 1999) Miljoner kronor.

Företag	Omsättning	Resultat f skatt
Bonnier AB	12 760	915
<i>inkl TV4</i>	<i>14 608</i>	<i>1 052</i>
Sanoma-WSOY	10 897 ¹	1 457
Egmont	7 827	327
Schibsted	6 589	696
<i>inkl. 100% AB</i>	<i>7 324</i>	
Alma Media	4 055	441
Stenbecksfären	3 658	-432
Aller	3 391	464
SVT	3 337	-138
Det Berlingske Officin	3 047	191
DR	2 971	28
YLE	2 932	5
NRK	2 841	-153
Orkla	2 772	237

Källa: Respektive företags årsredovisning 1997 .

Anm ¹ I omsättning och resultat ingår viss icke medierelaterad verksamhet.

Parallellt med etableringen i Norden har flera företag gått in på de nya marknader som öppnat sig i Baltikum. Bonniers startade tidigt en systertidning till Dagens Industri i Estland, som sedan följts av utgåvor i Lettland, Litauen, Ryssland, Polen och Österrike. Gruppen har förutom i Norden även intressen i dagstidningar i Estland, Lettland och Polen. Bonniers har länge koncentrerat sina utlandsinvesteringar till tryckta medier men med insteg i den finska tv-kanalen MTV och den litauiska LNK har gruppen vidgat sina utlandsintressen till etermedierna. De nordiska medieföretagen har totalt sett en mycket stark ställning i de baltiska staterna. Sju av de tio största dagstidningarna i Estland är exempelvis i nordisk ägo.

Utanför Norden och östersjöländerna inskränker sig Bonniers verksamhet till specialtidningsutgivning i Frankrike, Spanien och Tyskland, affärsinformation i Storbritannien, Italien, Tyskland, Tjeckien och Ungern samt en bokförlagsgrupp i Tyskland. Bonniers har sammanlagt vuxit mycket snabbare utomlands än i Sverige (tabell 2.39 jämför även tabell 2.35).

Stenbecksfären har etablerat sig med tv-kanaler i alla de tre baltiska staterna. De två divisioner i MTG som bedriver tv-shopförsäljning respektive textning av tv-program har en omfattande utländsk verksamhet med dotterbolag i en lång rad länder i Europa.

Tabell 2.39. Svenska företags medieomsättning i utlandet 1986 och 1997. Mkr.

Ägargrupp	Omsättning		Förändring i omsättning 1986-97 fasta priser procent
	1986	1997	
Bonniersfären totalt	5 723	12 760	39
<i>totalt inkl TV4</i>	<i>5 723</i>	<i>14 608</i>	<i>59</i>
<i>varav utlandet</i>	<i>963</i>	<i>4 196^{1,2}</i>	<i>171</i>
Stenbecksfären totalt		3 631	Ny
<i>varav utlandet</i>		<i>1 704</i>	

Anm: ¹ Ej helt exakt värde ² Omsättningen i utländska medieföretag, där sfären ägde 20–50 % uppgick 1997 till 5 042 Mkr.

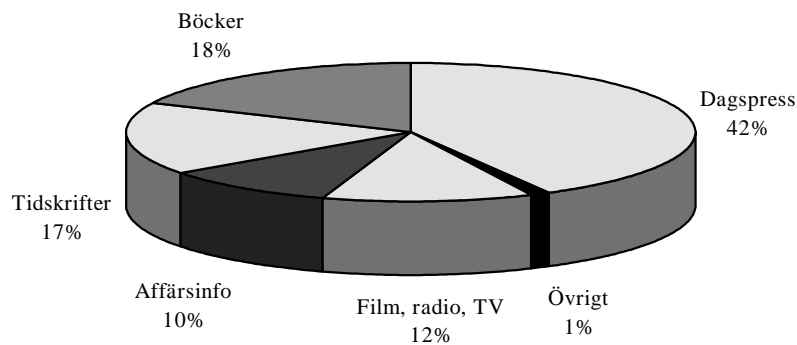
Förutom de företag som redan har en omfattande verksamhet i Norden och östersjöländerna har även Sanoma och Orkla deklarerat sina avsikter att expandera till grannländerna. Båda företagen är finansiellt starka och har förutsättningar att snabbt bli ledande aktörer även utanför sina hemländer.

Sammanfattningsvis tyder alla tendenser på att konkurrensen på den svenska mediemarknaden kommer att öka genom att företag i grannländerna i allt större utsträckning söker sig till nya geografiska marknader.

2.7.3 Svenska flermedieföretag

Av flermedieägarna kan ingen mäta sig med Bonniers i fråga om bredd (tablå 2.4). Tyngdpunkten ligger på tryckta medier med en relativt jämn fördelning mellan dagspress, böcker och tidskrifter (diagram 2.1). På den svenska marknaden väger dagspress tyngre med ungefär hälften av omsättningen. Den snabbaste expansionen har skett på affärsinformationsområdet.

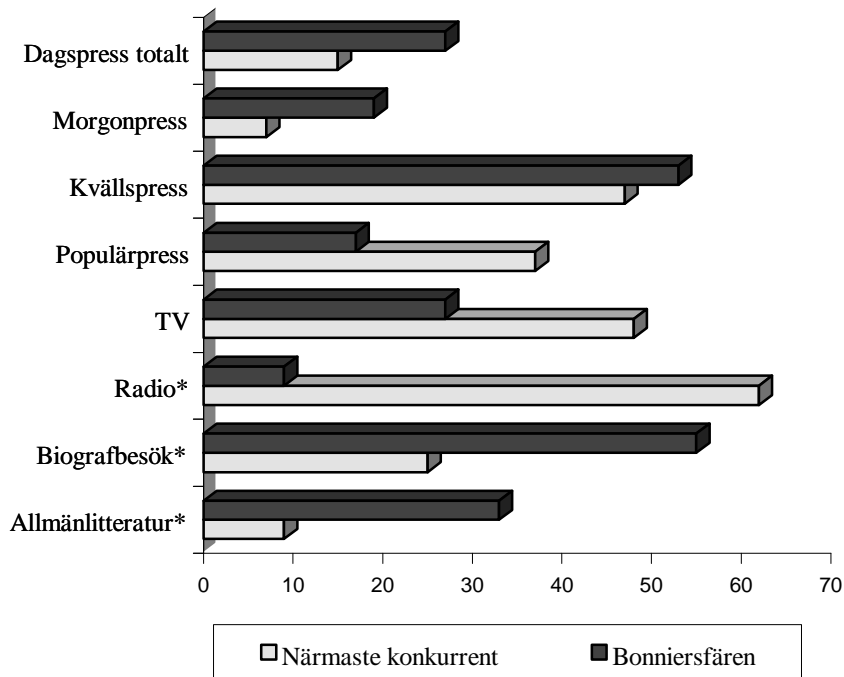
Diagram 2.1 Bonniersfärens omsättning i olika mediebranscher 1997. Procent.



Källa: Bearbetning av årsredovisningarna för Tidnings AB Marieberg och AB Bonnierföretagen 1997.

Bonniersfärens ställning på den svenska mediemarknaden kan beskrivas på olika sätt. Ett är att beräkna sfärens marknadsandelar (diagram 2.2). På en rad delmarknader är Bonniers den störste aktören, det gäller bokklubbar, allmänlitteratur, biografbesök, dagspress, affärsinformation och specialtidningar. På andra områden som hyr- och köpvideo, TV-produktion, reklam-TV, filmproduktion, kommersiell lokalradio, populärpress och multimedia hör sfären till de ledande företagen. Bonniers bredd och styrka på den totala mediemarknaden i ett land har få motsvarigheter ute i världen.

Diagram 2.2 Marknadsandelar för Bonniersfären 1997/98. Procent.



Källa: Bearbetning av uppgifter i årsredovisningar för berörda företag.

Anm: * Beräknad andel.

En annan bild visar Bonniersfären som en företagsgrupp som till stor del har sin verksamhet samlad på de stagnerande eller krympande marknaderna för tryckta medier. Dagspressen i allmänhet och kvällspressen i synnerhet har under nittioalet fått vidkännas accelererande upplageförluster. Kvällstidningarna har förlorat en femtedel av upplagan och hela nedgången ligger hos de tre kvällsavisor som Bonniers numera äger. Barn och ungdom har minskat sin läsning av både böcker och serietidningar. På det senare området har Bonniers givit upp och överlåtit sin utgivning till Egmont. De flesta typer av tidsskrifter redovisar fallande upplagor samtidigt som TV tagit en allt större del av märkesreklamkakan. Bonniers inträde i TV4 kan mot den bakgrunden ses som ett försök att återta förlorade annonsintäkter.

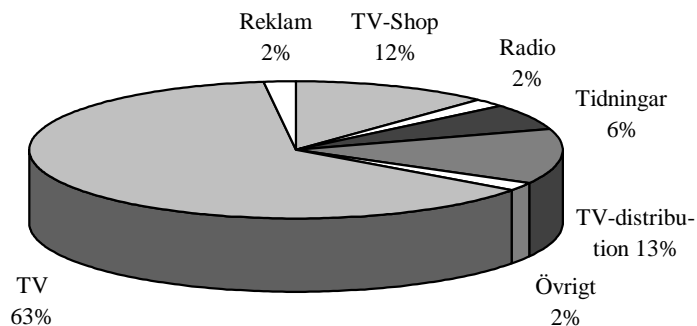
En tredje bild av Bonniersfären visar en grupp som på en rad fält blivit utsatt för en allt hårdare konkurrens. Gruppens tre kvällstidningar brottas alla med problem samtidigt som den enda konkurrenten Aftonbladet i Schibsted fått en kapitalstark och mediekunnig ägare. Dagens Nyheter möter en ny och svårbemästrad konkurrens på Stockholmsmarknaden i form av Stenbecks gratistidning Metro. På bokmarknaden har KF genom olika fusioner skapat en stark konkurrent inom allmänlitteraturen samtidigt som Liber, med ett av Europas större förlagshus, Wolters Kluwer, som ägare fortsätter att behärska läromedelsmarknaden.

Platsen som främsta veckotidningsförlag tvingades Bonniers redan på 1980-talet lämna till Allers. På specialtidningsområdet har Bonniers de senaste året mött motstånd från flera utländska förlag som franska Hachette, amerikanska datatidningsförlaget IDG samt finska Helsinki Media. På radiosidan är Bonniers nätverk Mix Megapol inbegripet i en hård och kostsam strid med MTG och flera utländska radiobolag. Bonniers har de senaste åren på allvar etablerat sig som TV-producent, men får även på det området kämpa mot en rad stora medieföretags produktionsbolag. SF Bio är visserligen Sveriges största biografägare, men är för sin verksamhet i stor utsträckning i händerna på de stora amerikanska filmbolagen.

På motsvarande sätt kan helt olika bilder av Stenbecksfären målas upp. På den ena ser man ett företag med en mycket vittomspännande TV-verksamhet. Sfären äger två av de fyra svenska reklamfinansierade TV-kanalerna och är därutöver näst störste enskilde ägaren i den tredje, äger tre av fem betal-TV-kanaler, är huvudägare i de två största produktionsbolagen, kontrollerar en stor del av parabolkortmarknaden, äger TV-shop, översättningsbolag etc. (diagram 2.3). På andra mediemarknader driver sfären det största radionätverket, en daglig gratistidning, en affärstidning, ett par tidskrifter, ett bokförlag samt ett par

internetföretag. Allt detta enbart på den svenska mediemarknaden, där - till kommer ungefär lika stor omsättning i utlandet.

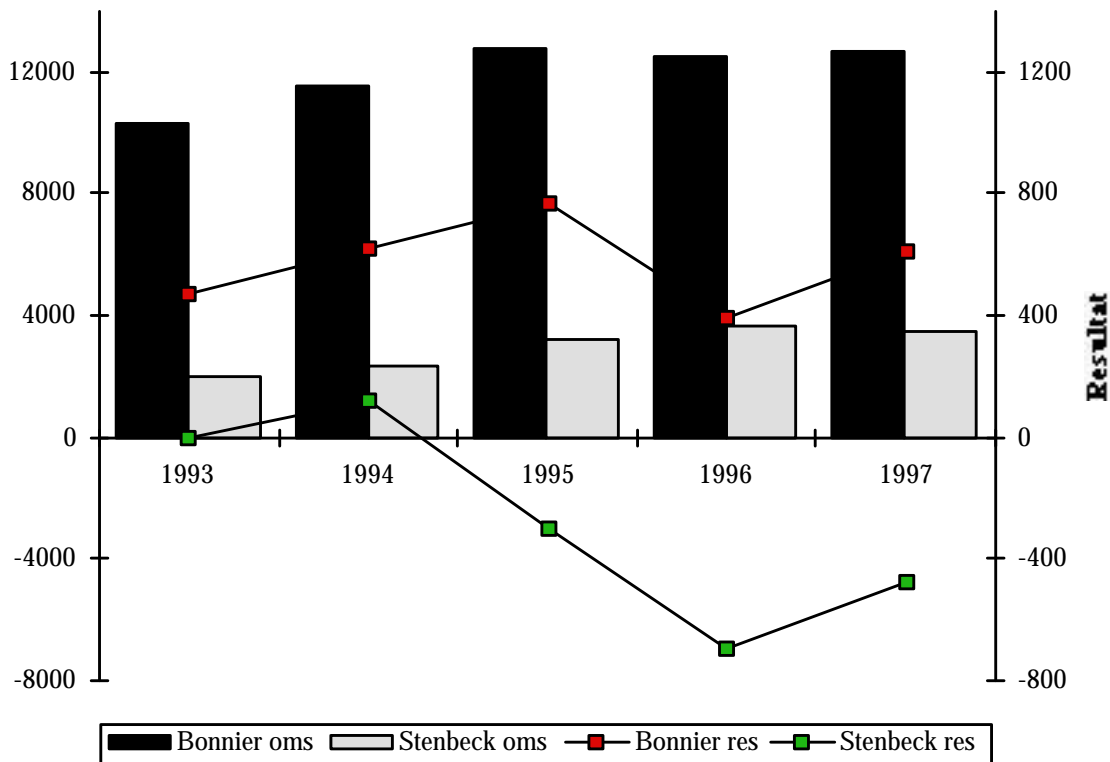
Diagram 2.3 Stenbecksfärens omsättning i olika mediebranscher 1997. Procent.



Källa: Bearbetning av årsredovisning för Modern Times Group AB, Industri - förvaltnings AB Kinnevik och Netcom Systems AB 1997.

En annan bild visar en företagsgrupp med stora ekonomiska problem som under en följd av år redovisat betydande förluster (diagram 2.4), som dock kunnat täckas genom tillskott från andra verksamheter inom sfären. Även Stenbecksfären har de senaste åren fått möta allt starkare konkurrenter, sedan flera stora medieföretag gått in på den svenska tv-marknaden.

Diagram 2.4 Omsättning och resultat efter finansnetto för Bonnier-sfärens och Stenbecksfärens medieverksamheter 1993-1997. Mkr.



Anm: Kabelvision som under perioden varit majoritetsägt av Sten becksfären ej medräknat. Resultatet 1993–96 avser resultat efter finansnetto, 1997 resultat efter avskrivningar.

Källor: Årsredovisningar för Industrieförvaltnings AB Kinnevik, AB Bonnier - företagen och Tidnings AB Marieberg 1993 –1997 samt Modern Times Group MTG AB 1997.

Ett tredje företag med ambitioner att bli ett flermedieföretag är Telia som 1996 samlade sina informationstjänster i ett nytt affärs område, Infomedia Services. Tyngdpunkten ligger på olika former av informationssökning, via såväl de traditionella tryckta katalogerna som olika elektroniska kanaler (tabell 2.40). I Infomedia Services ingår även den kabel-TV-distribution som Telia byggt upp under ett tiotal år och som har 1,3 miljoner anslutna hushåll i Sverige. En stor satsning gjordes på

att bygga upp en mängd inter netjänster kring portalen Passagen. Sommaren 1998 överfördes verksamheten i Telias internetbolag, Telia Infomedia Interactive AB till Schibstedägda Scandinavia Online, samtidigt som Telia och Telenor gick in som delägare med 40 respektive 20 procent. De två bolagen omsatte 1997 tillsammans 50 miljoner kronor och redovisade förluster på 224 miljoner kronor. Telia driver även verksamhet i Norden och östersjöområdet, bl.a. katalogutgivning, kabel-tv och internetjänster.

Tabell 2.40. Omsättning och resultat för Telia AB och dess medierelaterade dotterbolag 1997. Mkr.

Bolag	Omsättning	Resultat f skatt
Telia AB	46 444,0	4 031,0
<i>Medierelaterad verksamhet</i>		
Telia InfoMedia Reklam AB	1 623,9	2,0 ¹
Telia InfoMedia Television AB	584,2	23,7
Telia InfoMedia Interactive AB	48,4	-157,3
Telia InfoMedia International	38,0	-57,1
Totalt medierelaterad verksamhet	2 294,5	-188,7

Källa: Årsredovisningar för respektive företag 1997.

Anm: ¹ Företagets nettomarginal 1995 och 1996 uppgick till 28 respektive 29 procent.

Vissa av affärsområdets tjänster utgjorde en vidareutveckling av Telias traditionella verksamhetsområden. På vissa av dessa områden, exempelvis katalogutgivning, har Telia sedan länge mött en viss konkurrens från affärsinformationsföretag. Telia och informationsföretagen har också i allt större utsträckning mötts på de nya marknaderna för elektronisk informationssökning.

Telia Infomedia formulerar sin målsättning som: ”Affärsområdet skapar primärt inte eget innehåll utan paketerar andras information till tjänster för definierade målgrupper. Paketeringen sker ofta i partnerskap med innehållsleverantören.” (Telias årsredovisning 1997). En omfattande kritik har dock riktats mot Telia för att på olika sätt ha påverkat utformningen av innehållet i den information som företaget distribuerar.

Frågor som diskuterats är exempelvis Telias policy för val av kanaler i sitt kabel-tv-nät, de nu skrinlagda planerna på en betal-tv-kanal i samarbete med Sveriges Television, bolagets förvärv och vidareförsälj-

ning av sändningsrättigheter för idrottsevenemang samt satsningen på internetportalen Passagen. Telias lansering av ett eget system för digital tv-mottagning via kabel liksom dess inträde på nya annonsmarknader är andra områden där företagets verksamhet satts i fråga. Vissa kritiker har hävdade att medieverksamhet i statlig regi bör förbehållas de företag, SVT, SR och UR, som har ett speciellt uppdrag från statsmakterna. Företrädare för Telia tillbakavisar dock kritiken och hävdar att för att företaget på sikt skall överleva måste det utveckla verksamheten och söka sig in på nya områden.

Av de övriga flermedieägarna har Schibsteds på kort tid gått in på område efter område, även om koncernens verksamhet omsättningsmässigt liksom i hemlandet är koncentrerad till dagspress. De flesta av de övriga ägargrupperna har en tydlig tyngdpunkt i en delbransch, som kompletterats med mindre engagemang på andra fält.

2.7.4 Flermedieägande på regional nivå

Avregleringen av radion och televisionen har skapat möjligheter för en horisontell integration på de lokala mediemarknaderna. En rad tidningsföretag har de senaste åren engagerat sig i de nya lokala radio- och TV-kanalerna (tablå 2.3). I många län har numera den dominerande tidningen i den största staden även intressen i de lokala etermedierna. Speciellt stark ställning har VLT-koncernen, som i Västmanland dels äger samtliga flerdagartidningar, dels är störste delägare i både en radiokanal och en TV-kanal. Några av de mest lönsamma tidningskoncernerna, Nya Wermlands-Tidningen, Herenco och Norrköpings Tidningar, har dock valt att inte investera i de nya medierna.

På grund av lagstiftningen är tidningsföretagen formellt inte majoritetsägare i radiokanalerna, men i regel är de den störste ägaren och i flera fall den drivande parten. I de lokala produktionsbolag som driver "TV-fönstren" intar TV 4 i egenskap av delägare och uppdragsgivare en central ställning och tidningarna förefaller vara relativt passiva ägare.

Flera motiv kan ligga bakom tidningsföretagens inträde på etermediemarknaden. Många tidningar såg inledningsvis den privata lokalradion som en möjlighet att utnyttja sitt journalistiska kunnande i en ny form. Utvecklingen mot renodlade musikkanaler har dock i regel inskränkt de lokala tidningarnas medverkan till leverans av lokala nyheter. Tidningsföretagen har också haft intresse av att få del av och kontroll över två nya kanaler för reklam. I många fall har tidningarna utnyttjat sitt ägarintresse till att bygga upp nya samannonseringspaket för den lokala marknaden i press, radio och TV. Kontrollen över me-

dierna används även till ömsesidig marknadsföring. Inflytande på reklammarknaden förefaller i dag vara viktigare för tidningsföretagen än möjligheten att påverka det redaktionella innehållet.

Tablå 2.3. Horisontell integration på lokal nivå. (innehav >10 procent).

Län	Ägargrupp	Huvudbolag	Press	TV	Radio
Norrboten	Stiftelsen Norrbotenspress	Norrbotens- Kuriren	Norrbotens- Kuriren	TV 4 Norrbotten	Rix 105,6 Luleå
Västerbotten	Stiftelsen Skelleftepress	Norra Väster- botten	Norra Västerbotten		Rix,92,4 Skellefteå
Västerbotten	Stiftelsen VK- Press	Västerbotens- Kuriren	Västerbotens- Kuriren		Rix 104,2 Umeå
Jämtland	Centerpartiet	Östersunds- Posten	Östersunds-Posten	TV 4 Jämtland	
Väster- norrland	Nya Stiftelsen Gefle Dagblad	Örnsköldsviks Allehanda	Örnsköldsviks Allehanda		Rix 104,8 Örnsköldsvik
Väster- norrland	Nya Stiftelsen Gefle Dagblad	Sundsvalls Tidning	Sundsvalls Tidning Västernorrlands Allehanda		Rix 106,6 Sundsvall
Gävleborg	Centerpartiet	Hudiksvalls- Tidningen	Hudiksvalls- Tidningen		Rix 105,5 Hudiksvall
Gävleborg	Nya Stiftelsen Gefle Dagblad	Gefle Dagblad	Gefle Dagblad		Rix 104,9 Gävle
Västmanland	Släkten Pers	VLT	Vestmanlands Läns Tidning, Bäragslagsbladet/ Arboga Tidning, Sala Allehanda, Fagersta-Posten Avesta Tidning	TV4 Bergslagen	Radio 106,1 Västerås
Uppsala	Axel Johanssons stiftelser	Uppsala Nya Tidning	Uppsala Nya Tidning	TV Uppland	City 106,5
Örebro	Liberala Tidningar AB	Nerikes Allehanda	Nerikes Allehanda Bergslagposten		Rix 106,3 Örebro
Stockholm	Jan Stenbeck	MTG	Metro, Finanstidningen		Radio Rix 101,9 Stockholm, Power 106
Stockholm	Släkten Bonnier	Bonnier AB TV4	Dagens Nyheter Expressen	TV Stockholm	Mix Megapol 104,3, Radio Vinyl

Län	Ägargrupp	Huvudbolag	Press	TV	Radio
Gotland	Arbetsrörelsen och centerrörelsen på Gotland	Gotlands Tidningar	Gotlands Tidningar		<i>Mix Megapol, Gotland</i>
Östergötland	Släkten Ridderstad	Östgöta Correspondenten	Östgöta Correspondenten		<i>Gold 105, Norrköping</i> <i>Radio Match Norrköping</i> <i>Radio Match Linköping</i> ¹
Västra Götaland	Familjen Hjärne	Stampen	Göteborgs-Posten		<i>Rix 105,9 Göteborg</i> ²
	Stiftelsen Tore G Wärenstam	Borås Tidning	Borås Tidning Ulricehamns Tidning		<i>Rix 107,1 Borås</i>
Halland	Centerpartiet	Hallands Nyheter	Hallands Nyheter	<i>TV4 Halland</i>	
Halland	Liberal Dagspress Invest	Hallandsposten	Hallandsposten		<i>Rix 104,2 Halmstad</i> <i>Rix 106,5 Varberg</i>
Kronoberg	Stiftelsen Barometern	Smålandsposten	Smålandsposten		<i>Radio Hit FM 105,8 Växjö</i>
Kalmar	Stiftelsen Barometern	Barometern	Barometern		<i>FM City Kalmar 105,4</i>
Blekinge	Stiftelsen Barometern	Blekinge Läns Tidning	Blekinge Läns Tidning		<i>Radio Hit FM 104,7 Karlskrona</i>
Skåne	Familjen Sommelius	Helsingborgs Dagblad	Helsingborgs Dagblad		<i>Radio Stella Helsingborg</i>

Källa: Bearbetning av företagens årsredovisningar .

Anm: Kursiv stil = ägarandel 10–49 procent. ¹ Östgöta Correspondenten är delägare i Norrköpings Radio & Co, som producerar programmen i de tre kanalerna ² Även delägare i Rix-stationerna i Borås och Varberg .

2.7.5 Flermedieägandets effekter på mediernas innehåll

Frågan om vilka effekter ägarkoncentration inom samma eller flera typer av medier får för innehållet i de enskilda medierna har varit föremål för mycket diskussion. Inledningsvis kan det konstateras att en ägare nästan alltid har en möjlighet att indirekt påverka sina mediers innehåll genom sin makt att tillsätta de ledande befattningshavarna. Ägaren sitter dessutom i regel i styrelsen, där allokativa beslut tas om exempelvis företagens policy, strategi, investeringar, resursfördelning

etc, beslut som indirekt påverkar mediernas innehåll. En ägare som är representerad i många olika medieföretags styrelser kan därigenom sammantaget utöva ett betydande inflytande på en mediemarknad, även om makten över varje enskilt företag är lite n. Bonniers påverkar exempelvis från styrelseposition tillsättningen av chefer för ungefär hälften av de centrala opinionsbildande redaktionerna i landet och likaså redaktionsledningarna för hälften av de nationellt verkande nyhetsredaktionerna. På regional nivå har familjerna Pers och Hamrin ett ägarinflytande över en mycket stor del av redaktionerna i Västmanlands respektive Jönköpings län. De ägare som även deltar i den exekutiva ledningen har givetvis ett mycket större inflytande än de som endast verkar på styrelsenivå.

I vissa fall kan ägandet användas till att samordna det redaktionella arbetet. Ett exempel är den redaktionella samverkan som finns inom flera regionala tidningskedjor och numera även inom Bonniers kvälls- och tidningsgrupp. I regel berörs dock inte det lokala materialet och eftersom dubbelläsningen är ringa påverkas inte mångfalden för de enskilda läsarna. De berörda företagen brukar hävda att det gemensamma materialet gör det möjligt för de enskilda tidningarna att förbättra den lokala bevakningen. Redaktioner kan även samverka utan ägarsamband, ett exempel är Avisa Centralredaktions och FLT:s leverans av färdigredigerade sidor. Programnätverken inom den kommersiella lokalradion är andra exempel på syndikering, ofta men inte alltid med ägarsamband.

I andra fall kan ägarna ha som policy att deras olika medier skall verka oberoende av varandra. Inom Bonniersfärens dagspress har det funnits en lång tradition av att låta redaktionerna arbeta självständigt, en policy som fortfarande följs inom gruppens morgontidningar. Likaså har sfärens affärstidningar, specialtidningar, bokförlag och bokklubbar konkurrerat med varandra på det redaktionella planet, medan de för att nå stordriftsfördelar samverkat på andra områden som administration, marknadsföring och distribution. Under de senaste åren har dock koncernledningen alltmer betonat samarbete mellan olika enheter inom gruppen. Även inom Stenbecksfären förekommer konkurrens mellan koncernens TV- och produktionsbolag.

Tablå 2.4. Flermedieägare i Sverige på nationell nivå 1998.

Ägargrupp	Dagspress	TV	Radio	Tidskrifter	Affärs- information	Film	Böcker	Multimedia, Internet
Släkten Bonnier	Dagens Nyheter, Expressen, Sydsvenska Dag- bladet, Dagens Industri, Kvälls- posten, GT, Ystads Allehanda, Trelleborgs Alle- handa, Avisen (50), Pressens Bild, TT (19)	TV4 (17) Wegelius TV(91) TV Spartacus (50)	Radio Megapol (12 stationer), Radio Vinyl, Radiobokningen (50)	Bonniers Veckotid- ningar, Bonniers Specialtid- ningsförlag, Bonniers Special- magasiner,	SIX, Nyhets- byrån Direkt, Kompass, AffärsData, Bransch- förlaget, Kreditfakta, PAR Adress- registret, Sverige- Barometern	Svensk Filmindustri, SF Video, SF Media, SF Bio,	Albert Bonniers Förlag, Bonnier Lexikon, Bonnier Carlsen, Forum, Wahlström & Wid- strand, Bonnier Utbildning, Bonnier Icon Publishing, Bokförlaget DN, Rebus, Mån-pocket (56), Nio bokklubbar	Marieberg/Bonnier Interactive, Bonnier Multi- media
Stiftelsen för SVT, SR och UR		Sveriges Television Senda	Sveriges Radio			Skandina- viska Film- laboratorier (33)	Sveriges Radio Förlag	
Stenbeck- sfären	Metro Finanstid- ningen (93)	TV3, TV6, ZTV, TV1000, TV4 (22), Strix, MTV Produktion (43), Airtime (55), Svensk Text, TV Shop, ViaSat, Kabelvision	Radio Rix (13 stationer), Power 106 (2 stationer, MTG Radio (sänder till 24 Rix-stationer),	Moderna Tider,		Sonet Film, Spice Produktion	Brombergs Förlag	InTV, Everyday,
Arbetar- rörelsen	Sjutton landsortstid- ningar, Afton- bladet (50),			Fack- förbunds- tidningar				*

Ägargrupp	Dagspress	TV	Radio	Tidskrifter	Affärsinfor- mation	Film	Böcker	Multimedia, Internet
Familjen Hjärne	Stampen (78) med Göteborgs- Posten		Radio Rix (3 stationer) SRU (36)					*
Wolters Kluwer (kontrollerad av holländsk stiftelse)					E+T, Ekonomi och Teknik Förlag (50)		Liber med Almqvist & Wiksell Förlag, C E Fritzes, Liber Informationsteknolog, Norstedts Juridik, Norstedts Ordbok (70)	*
Schibsted	Svenska Dagbladet (□ Aftonbladet (50) TT (29)	Metronome Film & Television (60) Endemol Entertainment Produktion (60)				Skandina- viska Film- laboratorier (33), SandrewMet ronome Sverige 50	Svenska Förlag	Scandinavian Online (40)
Telia		Telia InfoMedia Television			Telia InfoMedia Reklam			TeleMedia Interactive Scandinavian Online 40
Egmont H Petersens Fond		Nordisk Film International		Egmont AB Egmont Serieförlaget		Egmont Entertainmen t Skandina- viska Film- laboratorier (33)	Richters Förlag, Kärnan Förlag	
Scandinavian Broadcasting System		Kanal 5	SBS Broadcast Sverige (4 sta- tioner),					

Anm: * = Internet- och multimedieverksamhet bedrivs i koncernens företag.

2.8 Sammanfattning

Medieägarstrukturen i Sverige har under 1990-talet genomgått stora förändringar. Både på den nationella och lokala nivån har antalet flermedieägare ökat. Ett antal stora icke-nordiska bolag har successivt etablerat sig på några delmarknader. De stora nordiska medieföretagen har deklarerat att de ser Norden som sin hemmamarknad och börjat expandera i grannländerna. Det finns tecken på att företag från andra branscher försöker slå sig in på framför allt på de nya typerna av mediemarknader. Sammanfattningsvis har antalet medieaktörer på den nationella nivån inte förändrats markant, men däremot har de stora företagen ökat i antal.

På de lokala mediemarknaderna dominerar sedan länge ett antal ofta regionalt förankrade tidningsägare, numera med intressen även i kommersiella lokalradiostationer och i några fall även i lokala TV-bolag. Det totala antalet ägare på de lokala marknaderna har dock ökat. Arbetarrörelsens press har övertagits av lokalt förankrade ägare. TV4 är aktiv ägare i de lokala produktionsbolagen. NRJ, MTG, Bonniers och Fria Media är huvudägare i ett stort antal radiostationer.

De lokala morgontidningsföretagen har genomgående behållit sina ledande positioner, däremot har det skett vissa förskjutningar inom kvällspressen. Public serviceföretagen inom radio och TV har fått vidkännas en allt intensivare konkurrens men behåller sin dominans på marknaden. På flera andra delmarknader har konkurrensen har skärpts genom att nya starka aktörer kommit in.

Stora svenska medieägare, som Bonniers och Jan Stenbeck, har de senaste åren utsatts för en allt hårdare konkurrens på sina respektive huvudmarknader. Bonniers möter Schibsted på både kvälls- och morgontidningsmarknaden och dessutom MTG på den lokala morgontidningsmarknaden, Wolters Kluwer på bok- och tidskriftsmarknaderna, Allers och Egmont på populärpressfältet, Schibsted även på TV-produktions- och biografmarknaden etc. På TV-området utmanas Stenbeck av en rad starka aktörer som Canal Plus, Bonniers, Schibsted, Pearson, Egmont etc.

Några utvecklingstendenser kan sammanfattningsvis skönjas, De enskilda aktörerna kommer troligen att bli större. I första hand kommer de nordiska flermedieägarna att fortsätta sin expansion. De icke-nordiska medieföretagen har en stor potential att snabbt bli ledande aktörer på flera svenska delmarknader. Antalet aktörer kan komma att minska genom fusioner. Å andra sidan kan nya aktörer etablera sig främst på IT-området.

3 Konvergensen inom mediemarknaden

3.1 Bakgrund

Den tekniska utvecklingen medför att traditionellt olika och urskiljbara tjänstetyper, såsom telekommunikations-, IT-, radio- och TV-tjänster kan integreras och förmedlas genom infrastrukturer som tidigare varit mer eller mindre tekniskt avgränsade för en viss typ av tjänst.

En grundläggande förutsättning har varit utvecklingen av den *digitala tekniken* som gjort det möjligt att hantera och kommunicera olika typer av information på samma sätt oavsett form (text, ljud eller bild). Det är t.ex. möjligt att sända TV- och radiotjänster över telenäten, tillhandahålla teletjänster och interaktiva datatjänster över kabel-TV-nät och att via etern sända och ta emot dataprogram och datafiler, t.ex. i form av videospel ("multimedia data broadcasting"). Samtidigt har kapaciteten och effektiviteten i distributionssystemen för förmedling av dessa tjänster ökat både genom tekniker att förbättra existerande nät och genom tekniker för kodning och kompression av informationen. Det senare innebär att större informationsmängder kan kommuniceras med mindre krav på utrymme än tidigare.

En annan viktig förutsättning är att *Internet* fungerar som en starkt pådrivande och sammanbindande kraft. Genom "World Wide Web" (WWW) har man lyckats skapa ett gemensamt grafiskt gränssnitt för att kommunicera text, ljud och bild, som kan användas för såväl "traditionella" telefoni-, data-, TV- och radiotjänster, som kombinationer därav. Spridningen av Internetprotokollet anses också ha drivit på utvecklingen. Internetprotokollet är ett kommunikationsprotokoll, dvs. ett slags uppsättning regler för kommunikation mellan olika enheter t.ex. i ett telekommunikationsnät som reglerar felövervakning, sekvenskontroll, adressering, kryptering m.m. Ju fler nättekniker och tjänster som kan utnyttja samma protokoll desto större möjligheter till konvergens.

3.2 Vad är konvergens?

Den beskrivna utvecklingen gör att gränserna mellan de tidigare relativt klart avgränsade IT-, telekommunikations- och mediesektorerna blir allt mer otydliga. Detta brukar också beskrivas som att dessa sektorer konvergerar (sammansmälter). Begreppet konvergens kan definieras på olika sätt. I EU:s grönbok om konvergens av telekommunikation, media och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen anges att konvergens är möjligheten att via olika nätplattformar överföra i grunden samma typ av tjänster eller sammanförandet av olika utrustningar för konsumentbruk t.ex. telefon, TV och persondator.

Konvergens som fenomen kan beskrivas på olika sätt beroende på vilket perspektiv som diskuteras, och graden av komplexitet varierar. Gemensam utgångspunkt är de förutsättningar som den tekniska utvecklingen medför och som kort beskrivits ovan. Även om det är tekniken som är drivkraften finns det andra faktorer som har betydelse för konvergens, såsom marknadsutvecklingen, förändringar i branschstrukturen, regleringar och andra politiska beslut.

Konvergensens effekter kan diskuteras utifrån fyra olika perspektiv; nätverkskonvergens, tjänstekonvergens, apparatkonvergens och marknadskonvergens.

Nätverkskonvergens

Med nätverkskonvergens avses det förhållandet att olika och tidigare skilda infrastrukturer för distribution av information i olika former kan integreras och bära "varandras" tjänster. Det handlar t.ex. om sammankoppling av olika typer av fasta och mobila nät, om teletjänster förmedlade genom kabel-TV-nät och datatjänster som tillhandahålls via infrastrukturer som traditionellt använts för radio och TV.

Tjänstekonvergens

Tjänstekonvergens omfattar sammansmältningen av olika typer av medier och tjänster. Dels innebär det att information som tidigare varit förbunden med ett visst medium nu även kan tillhandahållas via andra medier (t.ex. böcker som CD och dagstidningar och tidskrifter som elektroniska tjänster över www), dels att traditionellt separerade tjänster integreras och kombineras genom samma medium (t.ex. olika informationstjänster såsom tilläggstjänster till traditionell telefoni,

bildtelefoni, text-TV, digitala uppslagsverk som kombinerar text, ljud och bild, m.m.).

Apparatkonvergens

Med apparatkonvergens avses sammansmältningen mellan olika mottagarapparater som används för att få tillgång till olika typer av tjänster, t.ex. telefoner och radioapparater som även kommunicerar text och rörliga bilder, TV-apparater som kan användas som "datorer" och datorer som kan användas för att ta emot TV-tjänster. Utvecklingen ser ut att gå mot en separation av själva presentationsdelen (skärmen) i apparaterna från den informationsbehandlande delen, den s.k. centralenheten. Detta skulle kunna innebära en centralenhet som understödjer all typ av informationshantering såväl inom hushållet som i hushållets kontakter med omvärlden, och som genom hushållets eget nätverk distribuerar informationen till presentationsenheter efter individuella önskemål och behov inom hushållet. Det kan handla om hantering av såväl telefoni, datakommunikation, radio och TV, som den egna användningen av hemdatorn och stereon, hanteringen av elförbrukning, etc.

Marknadskonvergens

Såväl nätverkskonvergens som tjänste- och apparatkonvergens kan beskrivas som direkta effekter av den tekniska utvecklingen vad gäller att hantera och kommunicera information. Marknadskonvergens kan däremot beskrivas som en följeffekt av den konvergens som sker vad gäller nätverk, tjänster och apparater. Inom tryckta medier har det funnits en stark tradition av vertikal integration. Exempelvis har dagspressföretag nästan alltid själva svarat för inte bara den redaktionella framställningen utan även för teknisk produktion och distribution. Den vertikala integration som tidigare var vanlig bland bok- och tidskriftsförlag har dock de senaste decennierna nästan helt försvunnit. Inom etermedierna har det traditionellt varit olika företag som skött programproduktion, distribution och tillverkning av mottagarutrustning. Motsvarande förhållanden har i princip gällt även inom telekommunikations- och IT-området. Det finns numera en tendens till att företagen verkar inom flera led. Medier, IT och telekommunikationer har utgjort olika marknader, var och en med sina aktörer. Konvergensutvecklingen på dessa områden gör det emellertid både möjligt, intressant och i viss utsträckning även nödvändigt för företag som tidigare varit verksamma inom en viss sektor att på olika sätt engagera sig i en eller flera angränsande sektorer. Det

kan t.ex. handla om teleföretag som genom att producera eller tillhandahålla eller förmedla innehållstjänster rör sig in på mediemarknaden, medieföretag som investerar i infrastruktur som tillåter interaktivitet med möjlighet att tillhandahålla olika former av kommunikationstjänster integrerat med det traditionella utbudet av t.ex. radio och TV, samt IT-företag som agerar på tele- och mediemarknaderna genom att erbjuda kommunikationsutrustning och -tillämpningar samt producera innehållstjänster.

Det är framför allt marknadskonvergensen och dess konsekvenser för yttrandefriheten, mångfalden och konkurrensen som berör kommitténs uppdrag.

Marknadsutvecklingen

Att nya tekniker leder till förändringar inom en sektor innebär i och för sig inte konvergens, utan det är om tekniken blir allmänt använd som den kan påverka konvergensutvecklingen. Mellan marknadsutvecklingen, strukturförändringarna och konvergensutvecklingen råder således ett samspel.

Marknadsutvecklingen inom de konvergerande sektorerna präglas för närvarande framför allt av de möjligheter som den digitala tekniken, avregleringen av telekommunikationssektorn och Internet erbjuder. Företagen erbjuder både fler och mer utvecklade konventionella tjänster men också nya tjänster och användningsområden och de försöker expandera sina verksamheter till nya geografiska marknader. Konvergensutvecklingen innebär att de expanderar över de traditionella sektorsgränserna.

Till detta kommer att nya företag etableras och växer upp fristående från de traditionella sektorerna och tillhandahåller olika typer av multimedietjänster.

Strukturförändringar

Marknadsutvecklingen och konvergensprocessen leder till strukturförändringar. När företag utvidgar sina verksamheter inom en sektor eller rör sig över sektorsgränserna sker detta som redan har framgått inte sällan genom förvärv, sammanslagningar och joint-ventures (beträffande joint-venture se avsnitt 5.5). Mest uppmärksammade är kanske de koncentrationer som går på tvärs över IT-, telekommunikations- och mediesektorerna.

Såväl marknadsutvecklingen som den snabba tekniska utvecklingen, med de kommersiella risker som följer, har påskyndat strukturföränd-

ringarna. Informations- och kommunikationsindustrin svarade, enligt uppgifter i EU:s grönbok, för hela 15 procent av totalvärdet av de världsomspännande fusioner och förvärv som genomfördes under 1996.

Genom *horisontella* fusioner och allianser, dvs. mellan aktörer inom ett och samma led, söker man dela risker och kostnader och komplettera varandras kompetens. Det kan vara fråga om att dela höga kostnader för ny teknik som i sin tur leder till nya tjänster, vars efterfrågan är osäker. Ett annat motiv bakom koncentrationerna kan vara att skaffa större marknadsandelar för att uppnå stordriftsfördelar. I grönboken uttalas att avregleringen och konkurrensen tillsammans med digitaliseringen och en stor ökning av nätkapaciteten både inom radio och TV och telekommunikationsnäten ger överföringen och tillhandahållandet av tjänster en varuprägel. Därav följer att det blir en verksamhet med låga marginaler och stora volymer. Företagen har därför anledning att öka volymen antingen genom horisontell koncentration eller genom att söka sig till nya geografiska marknader. Internationalisering kan också i sig vara ett motiv för allianser.

De *vertikala* allianserna och fusionerna – mellan aktörer i olika led – kan syfta till att integrera olika typer av tjänster och expandera till mer lönsamma led. Även vid dessa koncentrationer utgör t.ex. tillgången till nya kunskaper och osäkerhet om efterfrågan bakomliggande motiv.

Särskilt de vertikala sammanslagningarna anses vara en reaktion på konvergensfenomenet eftersom få aktörer har tillräckliga kunskaper eller resurser för att klara av att omfatta alla led när sektorerna konvergerar.

3.3 Konsekvenser av konvergensen

3.3.1 Konsekvenserna för konkurrensen

Konvergensen kan i sig gynna konkurrensen genom att nya alternativa metoder skapas för att tillhandahålla tjänster och varor. Ett exempel är fast telefoni som numera har fått konkurrens av både mobiltelefoni och telefoni via Internet. Förhållandet att företag ger sig in på varandras områden kan också öka konkurrensen.

Som tidigare nämnts leder bl.a. konvergensen till företagsförvärv, fusioner eller sammanslutningar i allianser. I viss utsträckning är dessa strukturförändringar nödvändiga för företagets överlevnad, såväl nationellt som på den europeiska och internationella marknaden. Allianser och fusioner kan främja den tekniska utvecklingen genom kostnadseffektivisering. Utgifter för forskning och teknisk utveckling kan vara svåra att klara av för andra än mycket starka marknadsaktörer.

Användare av tjänsterna kan erhålla fördelar av omstruktureringar på marknaden genom att de erbjuds nya globala och integrerade tjänster.

Risken finns emellertid att företagens strävan att stärka och utvidga sina marknadspositioner och att en utvecklingen mot färre men större företag kan leda till skadliga konkurrensbegränsningar i framtiden.

3.3.2 De rättsliga konsekvenserna

Gemensamt för de rättsliga frågeställningar som följer av den tekniska utvecklingen är teknikens förmåga att dels skapa nya förutsättningar för genomförande av olika aktiviteter samt dels att förändra den miljö inom vilken dessa aktiviteter äger rum. Gränser mellan olika typer av aktiviteter och företeelser blir otydliga samtidigt som allt går snabbare och geografiska avstånd förlorar sin betydelse. Den rättsliga effekten märks när dessa förändringar leder till att begrepp, kriterier och indelningsgrunder, som gällande rätt bygger på, förlorar sin relevans och lagstiftningen därmed sin förmåga att uppfylla sina ändamål. Konvergensen mellan IT-, telekommunikations- och mediesektorerna fungerar här som ett tydligt exempel på teknikens effekter i dessa avseenden. Den ger vidare exempel på att den tekniska utvecklingen inte endast ger upphov till enskilda rättsliga problemställningar utan även har en förmåga att rubba grundläggande strukturer i rättssystemet. Detta visar sig genom att det från ett rättsligt perspektiv blir allt svårare att skilja mellan de tidigare klart avgränsade marknaderna. En och samma tjänst kan t.ex. omfattas av olika, eventuellt flera, regelverk beroende på vilket medium eller vilken kommunikationskanal som används för dess förmedling till mottagaren eller på vilket sätt mottagaren tar del av tjänsten. Ett ofta använt exempel för att illustrera detta är skillnaden mellan video-on-demand och near video-on-demand (beställvideo). Video-on-demand innebär att kunden beställer ett visst program (film) och att det sedan sänds direkt till kunden via Internet. Near video-on-demand bygger på att kunden beställer ett program men att detta inte sänds omedelbart utan med vissa korta tidsintervall till alla som beställt, kunden kan "nästan" bestämma när han vill se programmet. Många användare uppfattar inga större skillnader mellan dessa två tjänster men förhållandet att video-on-demand kräver en aktiv handling från användaren och är riktad till en person åt gången gör att tjänsten inte anses riktad till allmänheten och därför inte omfattas av radio- och TV-lagen. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket radio- och TV-lagen anses nämligen en sändning riktad till allmänheten endast om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den.

Den beskrivna problembilden skall ses mot bakgrund av att regelverken för sektorerna är utformade med olika utgångspunkter och bakomliggande motiv. Mediemarknaden styrs av medielagstiftningen och bakomliggande demokratiska och kulturpolitiska målsättningar. Staten har t.ex. tagit på sig ett särskilt "public service"-ansvar på radio- och TV-områdena. Eftersom medierna är riktade till allmänheten finns en innehållsreglering som saknar motsvarighet i de andra sektorerna. IT-marknaden är tämligen oreglerad, utifrån närings- och konsumentpolitiska incitament styrs den dock av den generella marknadsrättsliga lagstiftningen. Telekommunikationsmarknaden präglas av att den relativt nyligen har avreglerats i syfte att få till stånd en fungerande konkurrens för uppfyllandet av särskilda telepolitiska målsättningar inom ramen för telelagstiftningen.

Till detta kommer att den tekniska utvecklingen även medför nya typer av tjänster och företeelser och nya möjligheter för att bedriva tele- och medieverksamhet som är svåra att på ett ändamålsenligt sätt inordna under gällande regelsystem.

Ett för kommittén centralt problemområde gäller tillämpningen av de internationellt vedertagna principerna för den lojala konkurrensen som för svensk del har kommit till uttryck i konkurrenslagen. Dessa principer är fullt ut tillämpliga på exempelvis IT-marknaden och telekommunikationsområdet, men i Sverige föreligger en grundläggande osäkerhet om i vad mån de angivna principerna kan tillämpas i fråga om de medier som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I takt med att en fortlöpande sammansmältning sker på mediemarknaden blir denna osäkerhet alltmer besvärande. Kommittén återkommer till detta i det följande.

3.3.3 Effekter av konvergensen för mediemarknaden

Under hela 1900-talet har nya kanaler utvecklats för att sprida information, opinionsbildning och underhållning till en masspublik, en utveckling som har varit en följd av dels nya tekniska former för överföring av text, bild och ljud (t.ex. film, radio och TV) dels att de befintliga teknikerna fyllts med nya former av innehåll (veckopress, tabloidpress). Kombinationen av olika typer av teknik har även inneburit att ett och samma budskap kan nå en konsument på flera olika sätt. Ett exempel på denna typ av tjänstekonvergens är att en spelfilm som tidigare endast visades på biografier, nu även kan ses via marksänd TV, kabel-TV (Bio Hemma), satellit-TV (betal-TV-kanaler), kassett (köp- eller hyrvideo) och i en framtid även via telenätet i persondator. En text som tidigare endast kunde läsas i en tryckt tidning kan nu nå konsumenten även via

Internet eller text-TV. En följd av denna utveckling är att mediekonsumtionen har blivit alltmer fragmentariserad, något som för medieföretagen tagit sig uttryck i att de för att nå samma publik som tidigare måste använda sig av alltfler kanaler.

Den ovan skisserade utvecklingen mot en ökad konvergens mellan olika typer av teknik på medieområdet kommer att ställa de etablerade medieföretagen inför stora utmaningar att dels anpassa sitt utbud till de nya förutsättningarna, dels möta konkurrens från nya aktörer som kommer in på verksamhetsfält som gränsar till traditionella medieområden.

Den nya marknaden för olika typer av tjänster på Internet är ett exempel på medieaktörernas nya verklighet. Under 1999 beräknas vart fjärde hushåll i Sverige ha tillgång till Internet i hemmet, om arbetsplatsen inkluderas kommer en majoritet av befolkningen kunna använda nätet. Så gott som alla större medieföretag finns representerade i någon form på Internet. Några nöjer sig med att informera om företaget, men de flesta utnyttjar dessutom nätet som kanal för delar av sitt medieutbud. Många dagstidningar lägger exempelvis ut avsnitt ur dagens tidning, tidigare ofta i ren textform, men numera allt mer i en redigerad nätutgåva. De mest avancerade tidningarna erbjuder nätanvändarna ytterligare en rad tjänster som recensiansarkiv, recept, eftertextannonser etc.

Olika former har prövats för att finansiera de medieanknutna tjänsterna på Internet, som avgifter och annonser. Företag och institutioner har varit beredda att betala för en kvalificerad informationssökning, medan det stora utbudet av kostnadsfria tjänster på nätet gjort det svårt för leverantörerna att ta betalt för sin övriga verksamhet, såvida de inte vänt sig till kunder med mycket uttalade specialintressen som pornografi.

Hittills har inte reklamförsäljning på Internet generat några större intäkter. De totala annonsintäkterna i Sverige på nätet uppgick 1997 till inte mer än 0,4 procent av de totala reklaminvesteringarna. För 1998 beräknas annonsintäkterna ha mer än fördubblats till ca 165 miljoner kronor. Ett annat mått är att internetreklamen 1997 motsvarade Örnsköldsviks Allehandas annonsintäkter och 1998 kom upp i samma storlek som Nerikes Allehanda.

Företrädare för dagspressen menar dock att en betydande del av de eftertext- och platsannonser som i dag finns i dagstidningarna i framtiden kan komma att återfinnas i databaser på Internet. Dagspressföretagen försöker genom att lägga ut vissa av sina annonser på nätet positionera sig på denna nya annonsmarknad. Oron är dock stor inom dagspressen för att nya aktörer kommer in på marknaden när de tidigare etableringshindren raserats. Eftertextannonserna svarar i dag för cirka en

fjärdedel av morgontidningarnas totala intäkter varför även en mindre minskning av volymen kan ge betydande ekonomiska effekter.

De portaler som byggs upp på Internet fyller en likartad funktion som en tidning, nämligen att erbjuda en miljö som attraherar både läsare och annonsörer. Många tidningar har försökt att locka sina läsare genom att lansera lokala portaler. Medieföretagen hoppas även att deras mycket starka varumärken skall ge dem betydande konkurrensfördelar framför nya okända aktörer. Det kan dock konstateras att helt nya namn, som Alta Vista, Yahoo, Torget, Passagen och Bokus.com, på mycket kort tid fått ett mycket stort genomslag bland Internetanvändarna. På det internationella planet har en rad av de mest anlitade portalerna under en kort tid förvärvats av stora medie- och/eller telekommunikationsföretag.

Det är möjligt att medieföretagens trumfkort i den nya konkurrens-situationen i stället kommer att bli deras kunskaper i att presentera information och underhållning liksom deras tillgång till arkiv och rättigheter. Flermedieföretag som Egmont eller Bonniers kan exempelvis producera multimedieprodukter för barn med hjälp av sina filmbolag, barnboks-förlag och serietidningar och marknadsföra dem genom en rad olika kanaler, både sina egna bok-, film- och skivklubbar och genom bokhandel, kiosker, leksakshandel etc.

Meningarna är delade om vilka effekter den tekniska utvecklingen mot konvergens mellan olika medier och digitalisering av produktion och distribution kommer att få för mediekonsumtionen och medieföretagen. En fråga är hur och i vilken utsträckning de potentiella mediekanalerna kommer att utnyttjas. Vissa bedömare tror exempelvis att konsumenterna kommer välja vissa typer av radio- och TV-program och lagra dem på hemdatorns hårddisk och välja att se dem när det passar, något som skulle innebära att den nuvarande formen av TV-kanaler kommer att förlora kraftigt i betydelse. Andra bedömare menar att konsumenterna på sina arbeten kommer att vara aktiva instrumentella informationssökare, medan de på fritiden liksom tidigare vill ha ett paketerat innehåll i form av dagstidningar och radio- och TV-kanaler.

Konvergensen mellan olika typer av teknik innebär även att företag från varandra närliggande fält kommer att mötas på de nya mediemarknaderna, å ena sidan traditionella medieföretag och å andra sidan bland annat telekommunikations- och dataföretag. I Sverige utgör Telia och Posten exempel på denna nya typ av medieaktörer: Telia är ett utmärkt exempel på konvergensen mellan telekom och medier (se även 2.7.3). Från att ha varit ett rent telekommunikationsföretag, som tidigare i princip bara tillhandahöll infrastruktur för telekommunikation har företaget etablerat sig inom kabel-TV och på innehållssidan. Tillsammans med fusionspartnern Telenor och medieföretaget Schibsted äger Telia företaget Scandinavian Online AB. Scandinavia Online driver

marknads- och kommunikationsplatsen Passagen och håller på att bygga upp en interaktiv digital TV-tjänst som skall sändas via Internet. Företaget kommer därmed att konkurrera med andra företag som erbjuder liknande tjänster via marknätet, t.ex. Cell.

På internationell nivå utgör Microsoft ett exempel på ett företag som försökt att vidga sitt verksamhetsfält. En annan ny grupp av medieaktörer är de många nystartade s.k. internetföretagen, av vilka en del specialiserat sig på tjänster som gränsar till medieområdet, exempelvis produktion av websidor.

Det ekonomiska utbytet av den internetrelaterade medieverksamheten har hittills varit synnerligt magert. De företag i Sverige som satsat mest, Schibsted, Bonniers, Telia och Posten, har alla gjort stora förluster och de tre förstnämnda har aviserat omfattande förändringar av verksamheten.

Företagsstrukturen inom de nya medierna kommer sannolikt att genomgå stora förändringar och följa det vanliga utvecklingsmönstret för nya marknader. Många av de nya entreprenörsägda företagen kommer att slås ut, andra kommer att etablera sig inom någon nisch, medan några kanske växer och blir betydande aktörer. De mest framgångsrika kommer med stor säkerhet att köpas upp av de etablerade och kapitalstarka storföretagen. Vidare är det troligt att företag från olika branscher kommer att alliera sig med varandra i olika projekt, där de icke-medieanknutna aktörerna bidrar med kapital och hårdvaror och medie-företagen med kunskaper om den centrala mjukvaran. Ett exempel är det ovan nämnda Scandinavia On Line, där Schibsted ingår i olika ägar-konstellationer i de skandinaviska länderna med Telia, Telenor och Egmont.

Ur ett aktörsperspektiv finns en avgörande skillnad mellan de nya digitala TV-kanalerna och Internet. De stora aktörerna, medie- och telekombolagen har i stor utsträckning varit pådrivande bakom tillkomsten av de digitala kanalerna. Internet har däremot i första hand utvecklats underifrån utan kommersiella intressen, varför storföretagen har tvingats att i efterhand slå sig in i den nya kanalen. Internet har också blivit ett torg för en oerhörd mängd information som inte kontrolleras eller distribueras av de stora medieföretagen.

I debatten framförs ibland farhågor för att de traditionella medierna kommer att nästan helt konkurreras ut av de nya medieformerna. Dagens snabba omvandlingsprocess är dock inte på något sätt unik i mediehistorien. Den kan jämföras med situationen på 1920-talet då det svenska medielandskapet genomgick en omfattande förvandling med tillkomsten av radion och ljudfilmen, den snabba tillväxten av veckopressen, de första tabloidliknande tidningarna etc. Även då målades det upp hotbilder om hur boken och dagstidningen skulle dö ut, framtiden

tillhörde de nya medierna. Både de traditionella medierna och de etablerade medieföretagen överlevde dock. Dagspressen och bokutgivningen klarade sig genom att framhäva sina speciella kvaliteter, de större medieföretagen genom att engagera sig i nya medier och samtidigt utveckla sina gamla verksamheter.

3.4 EU:s initiativ

3.4.1 Kommissionens grönbok om konvergensen mellan telekommunikation, massmedier och informationsteknik

De konsekvenser, både positiva och negativa, som konvergensen medför har uppmärksamats av EU. Som tidigare nämnts har kommissionen gett ut en grönbok om konvergensen. I grönboken, som publicerades år 1997, beskrivs konvergensen mellan telekommunikations-, medie-, och IT-sektorerna och dess betydelse för de berörda sektorerna. En utgångspunkt är att konvergensen är en avgörande drivkraft för dessa sektors utveckling och över huvudtaget för informationssamhällets utformning. Grönboken tar därför också upp vilka befintliga hinder och potentiella hinder som finns för konvergensen. Som exempel på befintliga hinder anges för höga priser på telekommunikationstjänster, brist på innehåll, fragmentering av EU-marknaden på grund av ökat antal TV-kanaler samt bristande immaterialrättsligt skydd. Bland potentiella hinder nämns t.ex. osäkerhet om lagstiftningen, flera reglerande organ och regelsystem samt skillnader avseende marknadstillträde och licensiering. Vidare behandlas vilka konsekvenser konvergensen kan komma att få för lagstiftningen, främst på telekommunikations- och medieområdet.

Syftet med grönboken är att tjäna som underlag för en diskussion om hur lagstiftningen bör utformas för att främja utvecklingen av nya tjänster och marknader, och om vilka åtgärder som behöver vidtas på EG-nivå i detta avseende. Kommissionen presenterar följande fem grundläggande principer som man anser bör beaktas vid utformningen av ny reglering:

- Regleringen bör inte vara mer långtgående än nödvändigt.
- Användarnas behov bör beaktas.
- Reglerna bör vara tydliga och förutsägbara så att företagen vågar investera.
- Myndigheterna bör säkerställa att alla kan delta i informationssamhället.

- Lagstiftarna bör vara oberoende och effektiva.

För att möta de problem eller luckor som konvergensen mellan telekommunikations-, medie- och IT-sektorerna kan medföra, redovisar Kommissionen tre alternativa tillvägagångssätt:

Alternativ 1: att bygga vidare på nuvarande regelstrukturer. Detta alternativ innebär att nuvarande lagstiftning behålls och utvecklas i mån av behov.

Alternativ 2: att utveckla separata regler för nya verksamheter, vid sidan av regleringen av tele- och mediesektorerna. Detta alternativ innebär i princip att ett nytt regelverk skapas för de nya konvergenstjänsterna.

Alternativ 3: att gradvis införa en ny regleringsmodell som omfattar alla typer av befintliga och nya tjänster. Detta alternativ är det mest långtgående, men innebär inte att ett helt nytt system utarbetas, utan snarare att befintliga bestämmelser anpassas till nya förutsättningar.

I grönboken poängteras att konkurrensreglerna kommer att ha en mycket viktig roll för att hantera konsekvenserna av konvergensen. Det framhålls att kommissionen även i fortsättningen kommer att gynna fusioner och allianser som främjar tekniska framsteg och marknadstillträde för nya aktörer. Däremot kommer kommissionen inte att tillåta koncentrationer som innebär att marknader stängs, som skapar dominerande ställningar eller som ger parterna möjlighet att stoppa nya aktörer.

Grönboken har varit föremål för offentligt samråd fram till slutet av april 1998, vilket innebär att det har varit möjligt för vem som helst att lämna synpunkter till Kommissionen under denna tid. I Sverige sändes grönboken ut på remiss till ett hundratal intressenter. Bland annat mot bakgrund av de remissvar som inkommit har den svenska regeringen lämnat sina synpunkter på grönboken till Kommissionen. I juli 1998 utfärdade Kommissionen en rapport på grundval av de yttranden som inkommit. De alternativ till utveckling av lagstiftningen som Kommissionen presenterade i grönboken fick stor uppmärksamhet. Det första alternativet att bygga vidare på nuvarande strukturer fick störst stöd, både bland medlemsstaterna och andra berörda parter. I rapporten tar Kommissionen även upp tre områden (tillträde till nät m.m, främjande av europeiskt innehåll och säkerställande av en väl avvägd reglering) till vidare samråd och ställer ytterligare frågor i anslutning till dem. I slutet

av februari 1999 förväntas Kommissionen komma med ett handlingsdokument som innehåller förslag till hur det fortsatta arbetet med konvergensfrågorna skall bedrivas.

3.4.2 EU-reglering

I grönboken hänvisas till att EU inom ramen för olika gemenskapsinitiativ redan har behandlat vissa frågor som rör hinder för den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen t.ex. när det gäller immaterialrättsligt skydd, medieäggande, elektronisk handel och digitala signaturer. Inom EU finns en omfattande reglering som är av intresse i detta sammanhang. Som exempel kan pekas på direktivet 89/552/EG "TV utan gränser" om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, som införlivats i svensk lagstiftning genom bl.a. radio- och TV-lagen. Ett reviderat direktiv med i stort sett samma regler antogs av Europaparlamentet och Ministerrådet i juni 1997. Ett annat initiativ är kabeltelevisiondirektivet 95/51EG. Vidare finns det ett direktiv 95/47/EG om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler.

Vad gäller telekommunikationsverksamheten har ett flertal rättsakter beslutats inom ramen för den pågående liberaliserings- och harmoniseringsprocessen som här kan förbigås.

EU:s generella konkurrensregler redovisas i avsnitt 5.7 och 5.8. Det kan dock redan här nämnas att EU har uppmärksammat att telekommunikationssektorn kan behöva en specifik reglering för att trygga konkurrensen i vissa avseenden. Ett exempel på en sådan reglering är det föreslagna direktivet om säkerställandet av rättslig åtskillnad mellan kabel-TV-nät och telenät (98/C 71 /05). Enligt förslaget får inte kabel-TV-nät och telenät ägas av samma juridiska enhet. Syftet med denna reglering är att säkerställa att en teleoperatör som har en stark ställning inte överför intäkter från en lönsam televerksamhet till en nystartad kabelverksamhet genom s.k. korssubventionering.

3.5 Utrednings- och lagstiftningsarbete

3.5.1 Konvergensutredningen

Även i Sverige har det vidtagits åtgärder för att se över de konsekvenser som följer av konvergensen. Regeringen bemyndigade den 3 juli 1997 chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att

utreda behovet av, förutsättningarna för samt konsekvenserna av en samordning av lagstiftningarna för ljudradio, television, övrig radiokommunikation och televerksamhet, med utgångspunkt i att lagstiftningen bör underlätta utvecklingen av elektroniska informationstjänster och ta tillvara medborgarnas, näringslivets och samhällets olika behov med avseende på sådana tjänster (dir. 1997:95). Utredaren skall också bedöma om det behövs ytterligare lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald inom området för elektroniska informationstjänster samt för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar. Utredaren skall lämna förslag till hur det fortsatta arbetet i dessa frågor bör bedrivas.

Till grund för utredarens bedömningar skall ligga en beskrivning av hur de elektroniska informationstjänsterna utvecklas samt en analys av i vilken mån nuvarande lagstiftning för ljudradio, television, övriga radiokommunikationer och televerksamhet är tillämplig på olika elektroniska informationstjänster samt hur lagstiftningen påverkar utformningen, användningen och distributionen av elektroniska informationstjänster.

Den särskilda utredaren har antagit benämningen Konvergensutredningen. Konvergensutredningen, som kommittén har samrått med och varifrån kommittén har hämtat en stor del av de uppgifter som redovisats ovan, kommer att lämna ett principbetänkande ungefär samtidigt som kommittén lämnar föreliggande betänkande.

3.5.2 Utredningen om behov av informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur

Av intresse är också ett annat utredningsarbete för vilket chefen för kommunikationsdepartementet enligt regeringens bemyndigande den 23 juli 1998 tillkallat en särskild utredare (dir. 1998:61). Denne har till uppdrag att utreda tillgången till avancerad informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur ur ett regionalt och socialt perspektiv. Utredaren skall kartlägga den befintliga infrastrukturen, och bl.a. lägga särskild vikt på kommunernas pågående infrastrukturbyggnad. Med kartläggningen som grund skall en analys göras av de tekniska utvecklingstendenserna och de behov som därvid kan väntas uppstå. Utredaren skall presentera förslag till hur staten i samverkan med näringsliv och teleoperatörer skall kunna uppnå god regional och social täckning av en avancerad informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur. Enligt uppgift från utredningen kommer ett betänkande att lämnas i juni 1999.

3.6 Kommitténs synpunkter

Konvergensutvecklingen är en process som pågår men som inte på något sätt har nått en slutpunkt. Mycket tyder på att utvecklingen mot konvergens fortsätter. I vilken omfattning som verksamheterna förändras och i vilken takt detta kommer att ske är emellertid svårt att ha en bestämd uppfattning om.

Som framgår redan av vad som konstaterats i kapitel 2 är det uppenbart att den pågående tekniska utvecklingen mot en ökad nätverks-, tjänste-, och apparatkonvergens på medieområdet har stor betydelse även för de frågor som anförtrotts åt kommittén. Utvecklingen förändrar inte enbart grundförutsättningar för många av de bakomliggande motiv som gällande rätt är utformad mot bakgrund av, utan gör det även nödvändigt att utvärdera behovet av ytterligare lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald samt för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar.

Såväl arbetet inom EU som det utredningsarbete som för närvarande bedrivs i Sverige syftar bl.a. till att ge underlag för en samlad syn på hur regelsystemet bör vara utformat för att möta den pågående utvecklingen. En central fråga är i vad mån den tekniska utvecklingen skall återspeglas i radio- och TV-lagstiftningen, men det kan inte uteslutas att ändringar kan behöva göras även i exempelvis yttrandefrihetsgrundlagen.

Inom ramen för det begränsade uppdrag som anförtrotts åt kommittén kan givetvis inte dessa frågor få en slutgiltig lösning, något som också skulle falla utanför kommitténs uppdrag. Frågorna är beroende inte bara av den fortsatta tekniska utvecklingen utan också av statsmakternas generella ställningstaganden till hur konvergensen skall avspeglas i olika slags regleringar av betydelse i sammanhanget. Kommittén har emellertid strävat efter att utforma de förslag som läggs fram i det följande på sådant sätt att en anpassning skall kunna göras till sådana ställningstaganden. Som en av sina huvuduppgifter har kommittén att åstadkomma en ordning som innebär att de för utvecklingen mycket viktiga principerna för den lojala konkurrensen även i Sverige skall kunna tillämpas på ett enhetligt sätt oberoende av den rent tekniska lösning som man väljer för att sprida information och opinionsbildning, så att irrationella effekter av regelsystemet undviks. I övrigt får kommittén hänvisa till det betänkande som samtidigt härmed läggs fram av Konvergensutredningen.

När det gäller marknadskonvergensen står det alldeles klart att denna liksom olika frågor om vertikal integration påkallar stor uppmärksamhet vid kommitténs fortsatta överväganden. Man kan inte bortse från att utvecklingen samtidigt som den stärker de stora företagens ställning i vissa avseenden gör marknaden mera sårbar och ökar risken för olika

slags missbruk av dominerande ställning. Även till denna fråga återkommer kommittén.

Gällande rätt

4 Den konstitutionella bakgrunden

4.1 Yttrandefriheten i regeringsformen (RF)

I 1 kap. 1 § andra stycket RF förklaras den fria åsiktsbildningen vara en av grundvalarna för den svenska folkstyrelsen. De s.k. opinionsfriheterna, dvs. yttrande- och tryckfriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten gentemot det allmänna tillförsäkras skydd i 2 kap. 1 § RF. Skyddet torde i huvudsak vara motiverat av dess stora betydelse för den fria åsiktsbildningen.

Yttrandefriheten beskrivs i regeringsformen som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten åtnjuter inte absolut skydd utan får enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom vanlig lag om detta tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Utöver dessa allmänna inskränkningar av möjligheterna att begränsa yttrandefriheten gäller enligt 2 kap. 12 § första stycket och 13 § första stycket RF att begränsningar är tillåtna för att tillgodose vissa kvalificerade intressen. Yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får enligt paragrafen begränsningar av yttrandefriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 13 § första stycket RF skall enligt paragrafens andra stycke särskilt beaktas vikten av vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Paragrafens tredje stycke anger att föreskrifter som reglerar sättet att sprida eller ta emot yttranden utan avseende på yttrandets innehåll inte skall anses som en begränsning av yttrandefriheten.

Yttrandefriheten har vidare liksom en rad andra grundlagsskyddade friheter ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket RF. Förslag till lag som begränsar någon av dessa fri- eller rättigheter, eller om ändring eller upphävande av sådan lag, skall vila i tolv månader om ett vilandeyrkande framställts av lägst tio riksdagsledamöter och lagförslaget inte godtas med en fem sjättedelsmajoritet – eller förkastas av riksdagen.

4.2 Yttrandefriheten i Europakonventionen

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), med de ändringar och tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen, gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995. Enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Europakonventionen innehåller inte någon särreglering av tryckfriheten utan behandlar den som en del av yttrandefriheten. Artikel 10 i Europakonventionen reglerar skyddet för yttrandefriheten. Enligt första punkten i artikel 10 skall var och en äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentliga myndigheter och oberoende av territoriella gränser. Av intresse för medieområdet är att det sägs uttryckligen att artikeln inte hindrar en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Särbestämmelsen kan ge intrycket att staterna har en nästan obegränsad frihet på detta område. Europadomstolen har emellertid gett uttryck för att begränsningar i programföretags sändningsrätt också skall bedömas med tillämpning av villkoren i punkt 2 (se Ehrenkronas artikel i Karnovs lagsamling vid not 55 till lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Det anges i andra punkten i artikeln att eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter kan de underkastas föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder. Men dessa

måste dels vara angivna i lag, dels vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till vissa syften. Yttrandefriheten får enligt andra punkten artikel 10 begränsas med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

4.3 Tryckfrihetsförordningen (TF)

Inledning och lagens uppbyggnad

Den del av yttrandefriheten som utgörs av tryckfriheten har varit skyddad länge i Sverige. Den har under årens lopp utvecklats till, i jämförelse med andra länder, ett unikt detaljerat grundlagsskydd. Den nu gällande tryckfrihetsförordningen (1949:105) trädde i kraft 1 januari 1950. Förordningen har ändrats ett flertal gånger sedan dess.

I förarbetena till TF (SOU 1947:60 s. 39) kommenterade 1944 års tryckfrihetssakkunniga kapitelindelningen. Där angavs att i det första kapitlet tas de grundläggande stadgandena för tryckfriheten och dess innehåll upp. I andra–sjätte kapitlen behandlas särskilda rättigheter som *ingår i* eller *anknyter till* tryckfriheten, nämligen rätten att få ut allmänna handlingar, anonymitetsrätten samt rätten att framställa, utgiva och sprida tryckta skrifter jämte vad som har samband med dessa rättigheter. Bestämmelser meddelas i sjunde och åttonde kapitlet om tryckfrihetsbrott och ansvarighet för sådana brott, i nionde och tionde kapitlen om tillsyn, åtal och beslag och i elfte kapitlet om enskilt anspråk. Processuella regler finns i tolfte kapitlet. Trettonde kapitlet innehåller bestämmelser om skrifter som tryckts utom riket och det avslutande fjortonde kapitlet innehåller vissa allmänna bestämmelser.

Begreppet tryckfrihet

Vad som skall förstås med tryckfrihet uttalas i principstadgandet i 1 kap. 1 § TF. Stadgandet utgör utgångspunkten för att bestämma vad som är TF:s tillämpningsområde. Paragrafens första stycke är direkt överfört från 86 § i 1809 års regeringsform och lades till först (SFS 1974:155) i samband med införandet av den nya regeringsformen. Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndigheter eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att

sedermåra endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

Av 1 kap. 1 § andra stycket TF framgår att tryckfriheten inte bara handlar om rätten att yttra sina tankar och åsikter i tryckt skrift utan också om att ha rätt att offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser om vad som helst, dvs. en rätt att sprida upplysningar om sakförhållanden.

Håkan Strömberg pekar på att rättigheten att utgiva skrifter i 1 kap. 1 § första stycket TF är en vag definition av vad tryckfriheten består i. Han menar att tryckfriheten i första och andra styckena av principstadgandet främst framstår som en frihet för upphovsmännen till tryckta framställningar (Tryckfrihet, 1995 s. 13 ff.).

Begreppet utgiva

För Strömberg synes begreppet utgiva skrifter i 1 kap. 1 § TF innefatta hela den procedur varigenom en tryckt skrift kommer till. Detta torde väl bero på att första stycket, som innehåller en sammanfattning av tryckfrihetsrättsliga rättigheter, har överförts från den tidigare rege- ringsformen utan vidare bearbetning.

Strömberg framhåller att ordet utgiva och avledningar av ordet används i olika betydelser i lagtexten och hänvisar till att det används i en annan betydelse i 1 kap. 6 § TF än i principstadgandet. Bestämmelsen i 1 kap. 6 § reglerar när en tryckt skrift skall anses falla inom TF:s tillämpningsområde, nämligen när den är utgiven. Enligt bestämmelsen är den utgiven då den blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Som framgår av 1 kap. 2 § andra stycket i bestämmelsen om förbud mot hindrande åtgärder, och av kommentaren i förarbetena om kapitelindelningen, gör man annars åtskillnad i TF:s bestämmelser mellan rätten att framställa, utgiva och sprida. Bestämmelser om utgivning av periodisk skrift finns i 5 kap. TF. Enligt 5 kap. 2 § skall för periodisk skrift finnas en utgivare och denne skall enligt 5 kap. 3 § första stycket utses av dess ägare. I 5 kap. 3 § andra stycket kan utläsas att utgivare av periodiska skrifter har befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll. Av ansvarighetsregeln i 8 kap. 6 § fjärde stycket TF avseende icke-periodiska tidskrifter framgår att med utgivare avses den som utan att vara författare tillhandahåller den för tryckning och utgivning. Med att tillhandahålla förstås en självständig medverkan till att skriften blir tryckt eller utgiven. Rätten att utgiva kan i varje fall ur ansvarighets-

synpunkt förstås som en rätt att fritt bestämma dels över innehållet i skriften, dels när innehållet skall offentliggöras dvs. utlämnas för spridning.

Tryckfrihetens syfte

Tryckfrihetens syfte anges i 1 kap. 1 § andra stycket vara *säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning*. De tryckfrihetssakkunniga uttalade (SOU 1947:60 s. 120) att tryckfriheten i första rummet har till uppgift att säkerställa en fri nyhetsförmedling och en obeskuren politisk debatt och att i nära samband därmed står dess betydelse ur en mera vidsträckt kulturell synpunkt såsom grundval för en allmän upplysning. Som missbruk av tryckfriheten upptas sådana yttranden eller meddelanden som är menliga för staten eller samhällslivet eller som kränker den enskilde medborgaren.

I förarbetena till TF uttrycktes att tryckfrihetens syfte skall kopplas till dess betydelse som grundval för ett fritt samhällsskick (SOU 1947:60 s. 46) och till möjligheten att kritisera och kontrollera de organ som styr och förvaltar landet (prop. 1948:230 s. 83).

TF:s tillämpningsområde

Principstadgandet ger sammanfattningsvis uttryck för att tryckfriheten med alla dess beståndsdelar är en medborgerlig rättighet som ger den enskilde skydd att obehindrat offentliggöra egna och andras yttranden i tryckta medier.

Utlänningar omfattas inte av principstadgandet. Men enligt 14 kap. 5 § TF är utlänningar likställda med svensk medborgare om inte annat följer av TF eller annan lag.

Vad som är TF:s territoriella tillämpningsområde har förtydligats genom en ändring i 1 kap. 6 § (SFS 1998:1438) så att det nu framgår att TF tillämpas på tryckta skrifter som har getts ut i Sverige. Enligt huvudregeln i 13 kap. 1 § gäller TF:s regler i princip för skrifter som tryckts utomlands men som utges här. Särbestämmelser finns i 13 kap. 2–6 §§.

Tryckfriheten skyddar inte alla former av yttranden i tryckta skrifter. Vad som skall anses vara missbruk av tryckfriheten beror på tryckfrihetens *innebörd och syfte*. Den som utövar tryckfriheten har enligt 1 kap. 1 § andra stycket en skyldighet att hålla sig inom de ramar som TF sätter upp till skydd för enskildas rätt och allmän säkerhet.

Tekniken i TF är att det i själva grundlagen anges vissa tillåtna inskränkningar i tryckfriheten, t.ex. i bestämmelserna om vad som är

tryckfrihetsbrott i 7 kap, men också i andra bestämmelser och ordningsföreskrifter.

Vad som skall tillhöra tryckfrihetens område utgör förstås ett gränsdragningsproblem. De tryckfrihetssakkunniga uttalade (SOU 1947:60 s. 120) att TF inte har tagit som sin uppgift att i alla avseenden reglera användningen av tryckta skrifter och att användningen i den enskilda näringsverksamhetens tjänst inte krävde grundlagsskydd. I TF finns bestämmelser som uttryckligen begränsar tillämpningsområdet. Undantaget för upphovsrättslig lagstiftning i 1 kap. 8 § TF infördes redan 1876.

Motiven ger ett visst stöd för att i tveksamma fall bestämma TF:s tillämpningsområde utifrån förordningens syfte. Grundlagsmotiven hänvisar härvid till 1 kap. 1 § (prop. 1948:230 s.172). Detta kan som tidigare nämnts sammanfattas så att tryckfrihetens syfte är att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Med stöd av en sådan syftestolkning anses vilseledande och andra oredliga förfaranden på det ekonomiska området falla utanför TF, liksom förfälskningar och olovliga användanden av kännetecken, varumärken m.m. Som har påpekats i olika sammanhang (se t.ex. Axbergers artikel i Karnovs lag-samling vid not 24 till TF) är gränsdragningen långtifrån alltid enkel. Särskilt problematisk har den visat sig vara på reklamens eller marknadsrättens område. När det t.ex. gäller tillämpningen av marknadsföringslagstiftningen har den principen utvecklats att från tillämpningsområdet undantas framställningar som har ett kommersiellt syfte och som samtidigt har rent kommersiella förhållanden till föremål (se NJA 1975 s. 589 och NJA 1977 s. 751). Reklam anses generellt sett inte falla utanför TF:s tillämpningsområde vilket framgår även av 1 kap. 9 § TF. Bestämmelsen hade varit överflödigt i TF om kommersiella annonser för marknadsföring av alkohol och tobak hade fallit helt och hållet utanför TF.

Förbudet i 1 kap. 2 § andra stycket TF mot att hindra tryckning, utgivning och spridning avser andra hinder än uttrycklig censur och gäller enbart åtgärder som grundar sig på skriftens innehåll. I förarbetena (SOU 1947:60 s. 210 och prop. 1948:230 s. 110) nämndes som exempel på förbjudna hinder att polismyndighet hindrar personalen tillträde till ett tryckeri med anledning av att därifrån ges ut en skrift av visst politiskt innehåll och att myndigheterna vid pappersransonering tar politiska hänsyn. Det uttalades att i begreppet hinder ligger en viss kvalifikation, åtgärden måste ha menlig påverkan. Generella hinder som inte beror på det förväntade innehållet t.ex. skatt på dagstidningar, pappersransonering, förbud mot att sälja skrifter på allmän plats och affischeringsförbud omfattas således inte av bestämmelsen.

I flera sammanhang (jfr. SOU 1980:28 s. 92 f.) har det hävdats att faktiska inskränkningar i möjligheterna att utöva rättigheterna i TF som endast följer indirekt av lagstiftning med annat syfte kan godtas, i varje fall så länge inskränkningen inte är mer betydande. Leder den till att rättigheterna i praktiken blir illusoriska är den under inga förhållanden förenlig med TF:s bestämmelser. Räckvidden av skyddet för tryckfriheten bestäms ytterst av tryckfrihetens syfte.

TF:s grundsatser

Tryckfriheten konkretiseras i vissa grundsatser i TF som sätter gränser för vilka inskränkningar som kan göras i tryckfriheten. Dessa grundsatser kan översiktligt beskrivas på följande sätt (jfr. Wennberg m.fl. Yttrandefrihetsgrundlagen, En kommentar, s.13).

- *Förbud mot censur och andra hindrande åtgärder*; ett undantagslöst förbud för myndigheterna att ställa villkor om förhandsgranskning för framställning eller att förbjuda tryckning, och ett förbud mot att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärder som inte har stöd i TF hindra tryckning, utgivning eller spridning av tryckta skrifter (1 kap. 2 §).
- *Exklusivitet*; dels till följd av statusen som grundlag, dels på grund av att ett missbruk av tryckfriheten inte får leda till straff, skadestånd, beslag eller konfiskation i någon annan ordning eller i några andra fall än TF bestämmer (1 kap. 3 §).
- *Etableringsfrihet*; frihet att starta och driva tryckeriverksamhet och att ge ut och sprida tryckta skrifter (1 kap. 1 första stycket, 4 kap 1 § och 6 kap. 1 §).
- *Ensamansvar*; endast en person kan straffas för innehållet i en tryckt skrift, i första hand författaren när det gäller böcker och utgivaren när det gäller tidningar eller andra periodiska skrifter (8 kap.), straffrihet för andra medverkande t.ex. meddelare av uppgifter, se nedan.
- *Källskydd*; rätt för dem som lämnar eller skaffar uppgifter eller lämnar andra bidrag för publicering i tryckta skrifter att vara anonyma, tystnadsplikt för journalister m.fl. beträffande vem som är författare, vem som har lämnat skrift för tryckning och utgivning och vem som har lämnat uppgifter för publicering samt förbud för myndigheter och

andra allmänna organ att efterforska författare och uppgiftslämnare (3 kap. 1–4 §§).

- *Meddelarfrihet*; frihet att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift (1 kap. 1 § tredje stycket).
- *Anskaffarfrihet*; rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna meddelande (1 kap. 1 § fjärde stycket).
- *Brottskatalog*; en uttömmande uppräkningslista i grundlagen av vilka gärningar som kan göras straffbara som tryckfrihetsbrott och gärningarna är endast straffbara om de dessutom är straffbara enligt vanlig lag, s.k. dubbel täckning (7 kap. 4 och 5 §§).
- *Särskild rättegångsordning med jury* (12 kap. 1 § och 2 §).

Det är grundsatsen om etableringsfrihet som har störst intresse för kommitténs överväganden om förslag till lagstiftning i detta betänkande och den behandlas därför närmare i avsnitt 4.6.

4.4 Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)

Inledning

Frågan om grundlagsskydd för yttranden i andra medier än tryckta skrifter utreddes i omgångar med början 1970. Först den 1 januari 1992 trädde YGL i kraft. Genom den har i princip de grundsatser som gäller för yttrandefriheten i tryckta skrifter omsatts till att gälla även nyare massmedier. Det kan påpekas att när yttrandefriheten utövas i medier som inte omfattas av grundlagsskyddet i YGL eller när lagstiftning om inskränkningar i YGL finns gäller de mera allmänna reglerna i RF och Europakonventionen.

Begreppet yttrandefrihet

Liksom i TF finns ett principstadgande i YGL och i detta anges ramarna för grundlagens syfte och tillämpningsområde. Med yttrandefrihet i YGL förstås enligt 1 kap. 1 § YGL första stycket att varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkras rätt att i ljudradio, television och

vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

YGL:s syfte

Av 1 kap. 1 § andra stycket YGL framgår att grundlagens syfte är att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. YGL värnar om inget annat sägs yttrandefriheten och det fria informationsflödet mot angrepp från det allmänna precis som TF. I specialmotiveringen (prop. 1990/91:64 s. 107) anges att av bestämmelsen följer inte någon rätt att använda medier som disponeras av andra. Skyddet kan i vissa hänseenden anses gälla även mot åtgärder som vidtas av andra enskilda (jfr. Värna yttrandefriheten, SOU 1983:70 s. 154–156). I princip reglerar grundlagarna emellertid inte förhållandet mellan enskilda utan endast förhållandet mellan enskilda och det allmänna.

Tillämpningsområde

De medier som är föremål för yttrandefrihetsgrundlagens reglering kan indelas i två olika slag. De är huvudsakligen bundna till teknisk apparatur så att innehållet kan fixeras. Den som skall vara ansvarig måste ha möjlighet att kontrollera innehållet och innehållet måste kunna dokumenteras. För det första slaget används ordet radioprogram som en gemensam beteckning på olika typer av sändningar som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor i ljudradio och TV. Även innehållet i vissa andra överföringar till allmänheten som telefax och videotext innefattas. Sändningarna kan förmedlas genom tråd (kabel) eller utan tråd, s.k. sändning genom etern. För det andra slaget används sedan den i januari 1999 den sammanfattande termen tekniska upptagningar (prop. 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden-barnpornografifrågan m.m.). Med detta avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Genom ändringen upphörde i allt väsentligt särbehandlingen av ljudupptagningar. Alla tekniska upptagningar omfattas nu med få undantag av de regler som före den 1 januari 1999 gällde för filmer, dvs. upptagningar av rörliga bilder.

YGL skyddar användningen av dessa medier för att var och en skall kunna yttra sig. Tillämpningsområdet är avgränsat till att omfatta sprid-

ning till allmänheten. Enligt Wennberg m.fl. (Yttrandefrihetsgrundlagen, En presentation, s. 18) är begränsningen avsedd att verka på samma sätt som den i TF använda termen utgivning, dvs. som en utgångspunkt för det allmännas möjligheter att ingripa mot straffbara publiceringar.

För att ett radioprogram skall åtnjuta skydd enligt YGL krävs enligt 1 kap. 6 § första stycket samma lag att sändningen är riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. I förarbetena till YGL (prop. 1990/91:64 s. 110) framhölls att grundlagens huvudregel om radioprogram alltså inte gäller interaktiva medier eller användning av högtalaranläggningar på estrader eller idrottsarenor etc.

Med kravet att sändningen skall vara riktad till allmänheten menas att sändningen skall riktas till vem som helst som önskar ta emot den utan särskild begäran från mottagaren. Sändningar som sker från en databas förutsätter att mottagaren själv tar kontakt med sändaren, de är vad man brukar kalla interaktiva. Sådana sändningar omfattas inte av paragrafen. Från principen att interaktiva sändningar faller utanför det grundlags-skyddade området har ett undantag gjorts i 1 kap. 9 § YGL.

Undantaget innebär att YGL:s regler om radioprogram skall gälla när en redaktion för en tryckt periodisk tidskrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling, dock endast om mottagaren inte kan ändra innehållet i registret.

För att YGL skall vara tillämplig på tekniska upptagningar krävs det att de sprids till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. Tekniska upptagningar som framställs utomlands jämföras enligt 10 kap. 1 § i princip med inhemska om de lämnas ut för spridning i Sverige. Vanlig lag är däremot tillämplig för tekniska upptagningar som visserligen framställs i Sverige, men som ges ut eller sprids endast utomlands.

På motsvarande sätt som för TF finns det gränsdragningsproblem vid tillämpningen av YGL. Som exempel kan nämnas att i samband med YGL:s tillkomst behandlades frågan om regleringen av reklam i radio och TV. I propositionen (prop. 1990/91:64 s. 91 ff.) uttalades att den kommersiella reklamen visserligen åtnjuter ett tryck- och yttrandefrihetsrättsligt skydd, men att detta är mera begränsat än det som gäller för andra yttranden, och att denna ståndpunkt är förenlig med Europakonventionens skydd. Argumenteringen i propositionen för och emot att YGL skulle innehålla ett uttryckligt medgivande till att regler om förbud mot och villkor för reklam i radio och TV ges i lag eller avtal speglar synsättet att YGL:s tillämpningsområde precis som TF:s måste bestämmas av dess syfte. I 1 kap. 12 § andra stycket YGL infördes ett

medgivande till lagstiftning om förbud mot kommersiell reklam i radioprogram och om reklamens villkor, trots att sådan lagstiftning ansetts vara tillåten när det gäller tryckta skrifter utan särskilt medgivande i TF. I paragrafens första stycke sägs att vad som gäller enligt 1 kap. 8 och 9 §§ TF beträffande möjligheten att meddela föreskrifter i lag i fråga om t.ex. upphovsmans rättigheter och vissa kommersiella annonser utan hinder av grundlagen skall gälla även för radioprogram och tekniska upptagningar.

Utlänningar är enligt 11 kap. 1 § tredje stycket YGL likställda med svenska medborgare, om inte annat följer av lag.

YGL:s grundsatser

TF har varit förebild för YGL och lagen bygger på samma grundläggande principer som TF. Med hänsyn till att YGL innefattar olika slags medier som var och en har sina särdrag har regelverket blivit mer komplicerat än i TF och ett antal avvikelser i förhållanden till TF gäller. De tryckfrihetsrättsliga grundsatzernas tillämpning i YGL kan beskrivas översiktligt på följande sätt: (jfr. Wennberg m.fl. s. 14 ff)

- *Förbud mot censur och andra hindrande åtgärder*; principiellt förbud mot censur men med möjlighet att i vanlig lag föreskriva om förhandsgranskning av rörliga bilder i tekniska upptagningar (t.ex. filmer) som skall visas offentligt och förbud mot att utan stöd i grundlagen, på grund av det kända eller väntade innehållet, i ett radioprogram eller en teknisk upptagning förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning (1 kap. 3 §).
- *Exklusivitet*; dels till följd av statusen som grundlag, dels på grund av att ett missbruk av yttrandefriheten inte får leda till straff, skadestånd, beslag eller konfiskation i någon annan ordning eller i några andra fall än YGL bestämmer (1 kap. 4 §).
- *Etableringsfrihet*; principiell etableringsfrihet för sändningar av radioprogram genom tråd (3 kap. 1 § första stycket). Däremot är etableringsfriheten inte absolut för sådana sändningar av radioprogram som sker på annat sätt än genom tråd. Friheten får emellertid inte inskränkas annat än genom lag eller andra föreskrifter utan att det finns stöd i YGL (3 kap. 2 §). Frihet att framställa och sprida tekniska upptagningar, dock med den inskränkning i spridningsrätten som förhandsgranskningen av rörliga bilder i tekniska upptagningar innebär (3 kap. 8 §).

- *Ensamansvar*; i princip kan endast en person straffas för innehållet i en av grundlagen skyddad framställning, utgivare skall utses för radioprogram och tekniska upptagningar, utgivaren är ansvarig om sådan finns, annars den som är skyldig att utse utgivare, dvs. den som bedriver sändningsverksamheten eller låter framställa den tekniska upptagningen (6 kap.).
- *Meddelarfrihet*; frihet att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i radioprogram och tekniska upptagningar (1 kap. 2 §).
- *Anskaffarfrihet*; rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för uppgiftslämnande enligt ovan eller för att offentliggöra dem i radioprogram eller tekniska upptagningar (1 kap. 3 §).
- *Källskydd*; rätt för dem som lämnar eller skaffar uppgifter för offentliggörande i radioprogram eller teknisk upptagning och för dem som har framträtt i en sådan framställning att vara anonyma, tystnadsplikt för journalister m.fl. beträffande vem som är upphovsman till framställningen, vem som lämnat den för offentliggörande, framträtt i den och vem som har lämnat uppgifter för offentliggörande samt förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska upphovsmän, uppgiftslämnare, den som har framträtt eller som har tillhandahållit en framställning för offentliggörande i radioprogram eller teknisk upptagning (1 kap. 1–4 §§).
- *Skydd för individuell mottagning*; förbud för myndigheter att på grund av det väntade innehållet i radioprogram och tekniska upptagningar utan stöd i YGL förbjuda eller hindra innehav av de tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot radioprogram, eller för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar (1 kap. 3 § tredje stycket).
- *Skydd för rätten att anlägga trådnät*; utan stöd i YGL får inte anläggande av trådnät för sändningar av radioprogram förbjudas på grund av det väntade innehållet (1 kap. 3 § tredje stycket).

- *Skydd för vidareändning av utländska program*; skydd i vissa avseenden mot åtgärder som avser att utestänga information som sprids från andra länder om vidareändningen sker samtidigt som den tas emot för vidareändning och utan att ändring görs i innehållet (1 kap. 7 §).
- *Skydd för programföretagens redaktionella självständighet*; skydd för den som sänder radioprogram, i betydelsen den som skall utse utgivare, att självständigt avgöra innehållet. Skyddet riktar sig i första hand mot det allmänna men kan också användas mot andra t.ex. annonsörer (3 kap. 4 §).
- *Brottskatalogen*; en uttömmande uppräkningslista i grundlagen av vilka gärningar som kan göras straffbara som yttrandefrihetsbrott och gärningarna är endast straffbara om de dessutom är straffbara enligt vanlig lag, s.k. dubbel täckning (5 kap. 1 § med hänvisning till 7 kap. 4 och 5 §§ TF).
- *Särskild rättegångsordning med jury* (9 kap. 1 § med hänvisning till 12 kap. TF)

Sammanfattningsvis kan sägas att källskyddet, ensamansvaret, meddelarfriheten, anskaffarfriheten, brottskatalogen och rättegångsordningen i princip är desamma som i TF. Beträffande censurförbudet och etableringsfriheten föreligger vissa principiella avvikelser. I 1 kap. 1 § andra stycket och 2 § YGL klargörs tydligare än i TF att rättigheterna i grundlagen inte kan begränsas. Innebörden av etableringsfriheten i YGL och TF behandlas i avsnitt 4.6.

4.5 Medieutvecklingen och grundlagsskyddet

4.5.1 Mediekommitténs förslag

Redan i förarbetena till YGL (prop. 1990/91:64) uttalades att medieutvecklingen kan komma att ge anledning till nya bestämmelser. Nya fysiska bärare av information har tillkommit och tillkommer alltjämt. De blir tillgängliga och användbara för i stort sett alla. Samtidigt skapas nya medel för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Mediekommittén (Ju 1994:13) hade bl.a. i uppdrag att överväga frågan om grundlagsskydd för nya medier. Kommittén gjorde i betänkandet Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49) bedömningen att nya

fysiska databärare med endast text och/eller stillbilder t.ex. CD-ROM-skivor inte omfattades av vare sig TF eller YGL. Kommittén fann också att det beträffande fysiska databärare med andra kombinationer av text, stillbilder, rörliga bilder och ljud än text och stillbilder inte klart framgick av YGL om de omfattades av denna eller inte men att det inte var osannolikt att så var fallet.

När det gäller nya fysiska databärare föreslog kommittén att termen *tekniska upptagningar* skulle införas i YGL som ett samlingsbegrepp för filmer, videogram, andra upptagningar av rörliga bilder, ljudupptagningar, upptagningar av enbart text och/eller stillbilder och upptagningar med en annan kombination av text, stillbilder, rörliga bilder och ljud än text och stillbilder. Kommittén definierade termen som "upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel".

I betänkandet gjordes en genomgång av om ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. elektronisk post och elektroniska anslagstavlor, informationsbaser, telefax, text-TV, digital-TV, digital radio och betalteletjänster av olika slag faller in under tillämpningsområdet för huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL, databasregeln i 1 kap. 9 § samma grundlag eller bilageregeln i 1 kap. 7 § TF.

Kommittén föreslog en utvidgning av databasregeln i 1 kap. 9 § YGL till att omfatta också andra typer av företag eller fysiska personer som driver databasverksamhet, under förutsättning att de ansökt om och fått utgivningsbevis för verksamheten. Det föreslagna grundlagsskyddet skulle således vara frivilligt.

Mediekommittén berörde även frågan om en teknikberoende grundlag.

4.5.2 Ändringar i grundlagsskyddet för de nya medierna

Som redan tidigare har nämnts trädde vissa ändringar i YGL i kraft den 1 januari 1999 (SFS 1998:1439). Benämningen tekniska upptagningar har införts, i enlighet med mediekommitténs förslag. Detta innebär att bland nya fysiska databärare t.ex. CD-ROM-skivor och datordisketter med endast text eller stillbilder, med endast rörliga bilder eller med blandat innehåll nu omfattas av YGL:s tillämpningsområde. Det har också slagits fast att dator- och videospel kommer att utgöra tekniska upptagningar. I motiven anförts bl.a. (prop. 1997/98:43 s. 108 f.) att de tryckfrihetsrättsliga principerna kan på samma sätt som på traditionella filmer och ljudupptagningar tillämpas på optiskt och magnetiskt

avläsbara lagringsmedier och de kan på samma sätt infogas i TF:s och YGL:s regelsystem. Några hållbara argument mot en utvidgning av tillämpningsområdet ansågs inte ha framkommit.

Ändringen innebär en minskad teknikbundenhet i grundlagen eftersom i praktiken alla fysiska databärare, med något undantag, omfattas av *ett* lagtekniskt begrepp.

Vidare har en presumtionsregel införts som klargör YGL:s tillämplighet på tekniska upptagningar.

Beträffande Internet konstateras i propositionen (prop. 1997/98:43 s. 106) att det i och för sig skulle kunna tyckas vara ett helt nytt medium med hänsyn till möjligheterna till förflyttning mellan olika databaser och dokument och till Internets användningsområde. Det anförs att Internet emellertid knappast har funnit sina former på ett sådant sätt att det kan ses som ett medium i sig och så att det finns anledning att överväga särskilda enhetliga regler för yttrandefriheten på nätet. Det hänvisas i propositionen också till att de internationella aspekterna är väsentliga och problematiska.

Det kan tilläggas att genom lagändringen har det klarlagts att den s.k. databasregeln avser traditionella massmedieföretag samt att tillhandahållandet enligt bestämmelsen skall ske på särskild begäran. Däremot ansåg regeringen inte tiden mogen för en utvidgning av regelns tillämpningsområde.

4.5.3 Utredningar om en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten

Frågan om lämpligheten av en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten har tidigare behandlats av Massmedieutredningen i betänkandet Massmediegrundlag (SOU 1975:49) och Yttrandefrihetsutredningen i betänkandet Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70). Ingen av utredningarna fann det lämpligt att föreslå en reglering som omfattade alla offentliga yttranden, oavsett framställningsform, även om Yttrandefrihetsutredningen ville gå något längre än Massmedieutredningen i detta avseende. Den principiella bedömningen delades senare av regeringen och Lagrådet i de lagstiftningsarbeten som följde.

Regeringen har nyligen tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté (dir. 1999:8) som bl.a. skall närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. En utgångspunkt när det gäller grundlagsskyddet är att det är väsentligt att yttranden i olika medier inte omfattas av olika bestämmelser endast på den grunden att de formella avgränsningarna för

bestämmelsernas tillämplighet är förlegade och i otakt med den tekniska utvecklingen.

I direktiven pekas på att utvecklingen har medfört vissa avgränsningsproblem på såväl TF:s som YGL:s område och att det finns anledning att närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten än den som gäller för närvarande. Det framhålls att det tryckta ordet har en särställning i den fria opinionsbildningen och samhällsdebatten. Den nuvarande uppdelningen på två grundlagar bör därför bestå och TF bör även i fortsättningen vara den grundlag som ger skydd för yttranden i form av det tryckta ordet.

YGL:s tillämplighet på ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. på informationsöverföringar som sker på annat sätt än genom att fysiska databärare transporteras mellan avsändare och mottagare skall utredas.

Kommittén skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade och redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2000.

4.6 Särskilt om etableringsfriheten

Av det förut anförda framgår att TF och YGL i viss utsträckning garanterar en etableringsrätt på de skyddade områdena. Även i Romfördragets andra kapitel finns bestämmelser om etableringsrätt. I artikel 52 stadgas att etableringsfriheten skall innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag, särskilt bolag som de definieras i artikel 58 andra stycket, på de villkor som gäller i etableringslandets lagstiftning för de egna medborgarna, om inte annat följer av bestämmelserna i kapitlet om kapital. I EU-rätten utgör etableringsfriheten närmast ett skydd mot diskriminerande behandling.

Vad som skall anses vara föremål för etableringsfrihet i TF är inte helt tydligt uttryckt trots att begreppet anses utgöra en av de viktiga tryckfrihetsrättsliga grundsatserna. Det är en vanlig uppfattning att bestämmelserna i 1 kap. 1 § första stycket, 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF ger uttryck för principen om etableringsfrihet i TF.

En annan ståndpunkt är att endast de två sistnämnda bestämmelserna uttrycker principen om etableringsfrihet. Stöd för denna finns i förarbetena till 1987 års ändring av TF (prop. 1986/87:151 s. 64). Med hänvisning till 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF konstateras att TF garanterar varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätten att framställa och sprida tryckta skrifter och att det i fråga om det tryckta ordet

med andra ord råder etableringsfrihet (jfr. även Grundlagsskyddad yttrandefrihet SOU 1979:49 s. 61). Enligt Håkan Strömberg (Tryckfrihetsrätt, Lund 1995, s. 36) framgår rätten att ge ut tidningar och tidskrifter endast indirekt i TF genom att utgivningsbevis inte kan vägras på andra grunder än dem som framgår av 5 kap. 4–7 §§. TF, och förläggarverksamhet regleras inte alls i TF. Strömberg anser att etableringsfriheten är positivt fastslagen i TF endast beträffande rätten att framställa skrifter och att sprida tryckta skrifter. Att etableringsfriheten är preciserad och verksamhetsinriktad i dessa hänseenden framgår direkt av bestämmelserna.

Enligt 4 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare eller svensk juridisk person rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress *framställa* tryckalster. Med hänsyn till bestämmelsen i 1 kap. 5 § andra stycket gäller etableringsfriheten även skrifter som mångfaldigats på något av de sätt som räknas upp i paragrafens första stycke.

På motsvarande sätt gäller enligt 6 kap. 1 § TF en rätt att *saluhålla, försända* eller på annat sätt *sprida* tryckta skrifter. I andra paragrafen i samma kapitel ges dock vissa möjligheter att genom lag göra undantag från spridningsrätten. Utan hinder av vad som sägs i TF gäller nämligen vad i lag är stadgat för det fall att någon på visst sätt sprider pornografiska bilder, eller tryckta skrifter som genom sitt innehåll kan verka förråande eller annars medför allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

Etableringsfriheten i TF kan förstås i ljuset av de historiska förhållandena. Enligt 1752 års boktryckerireglemente skulle alla boktryckare vara sammanslutna i en boktryckarsocietet. Som regel medgav inte reglementet att nya boktryckerier inrättades. För att få tillstånd krävdes att det gick att visa att den tilltänkta verksamheten kunde drivas utan att de redan etablerade förfördelades. Dessa skulle dessutom yttra sig över ansökan om tillstånd. Genom att boktryckeri och bokhandel frigjordes från privilegie- och skråväsendet kunde realiserandet av tryckfriheten underlättas. En av de sista kvarlevorna från epoken då boktryckning kontrollerades kan sägas ha försvunnit i och med att skyldigheten att till länsstyrelsen anmäla inrättandet av ett boktryckeri avskaffades vid 1976 års partiella ändring i TF.

Till skillnad från i bestämmelserna i 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § där rätten att bedriva verksamhet uttryckligen tillkommer såväl varje svensk medborgare som varje svensk juridisk person, tillkommer rätten att utgeskrifter enligt lydelsen i principstadgandet endast varje svensk medborgare. I förslaget till tryckfrihetsförordning (SOU 1947:60 s. 232) uttalade de tryckfrihetssakkunniga att den allmänna rätt att utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder utgiva tryckta skrifter, som den dåvarande regeringsformen tillförsäkrade varje svensk medborgare, innebär att det för utgivningen inte får *krävas tillstånd av*

myndighet eller *ställas upp andra villkor* som begränsar utgivningsrätten, vare sig i allmänhet eller för vissa medborgare.

Med etableringsfrihet i TF måste säkerligen därför förstås rätten att fritt bedriva all verksamhet för att sprida åsikter och information i tryckta skrifter, dvs. även rätt att utge skrifter. Även om grundlagstexten här bara talar om svensk medborgare, måste principen förutsättas ta sikte även på svenska juridiska personer. Yttrandefrihetsutredningen (SOU 1979:49 s. 61) uttalade att innebörden av principen om etableringsfrihet är "att var och en skall ha rätt att komma till tals inför allmänheten och att driva verksamhet vars ändamål är att offentliggöra egna och andras tankar".

Etableringsfriheten är klarare uttryckt i YGL än i TF även om det finns betydande inskränkningar i den i YGL. Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att *sända* ljudradio- och televisionsprogram *genom tråd* enligt 3 kap. 1 § första stycket YGL och att *framställa* och *sprida* tekniska upptagningar enligt 3 kap.8 § YGL.

I 3 kap. YGL görs en åtskillnad mellan sändningar genom tråd respektive på annat sätt. En principiell etableringsfrihet för var och en att sända radioprogram finns endast i fråga om trådsändningar (kabel). Etableringsfriheten för trådsändningar gäller såväl inhemska sändningar som vidareändningar av utländska sändningar, satellitförmedlade såväl som markbundna enligt förarbetena till YGL (prop. 1990/91:64 s. 89). Det görs ingen skillnad mellan att sända i betydelsen bedriva egen programverksamhet och att distribuera andras program (jfr. Grannlands-TV i kabelnät SOU 1997:68 s. 77 f), etableringsfriheten gäller båda typerna av sändningar.

Sändningar genom tråd ägnades en ingående behandling i den allmänna motiveringen till YGL (prop. 1990/91:64 s. 83–89). Å ena sidan poängterades risken för att nätinnehavare får ett faktiskt monopol som utesluter andra från inflytande över programsättningen. Denna risk ansågs vara det starkaste motivet för att ge det allmänna ett inflytande över rätten att etablera verksamhet för trådsändning. Vidare pekades på att koncessionssystemet var den lösning som i allmänhet valts i andra med Sverige jämförbara länder. Å andra sidan framhölls att gränserna för trådsändningskapaciteten främst sätts av hur stark efterfrågan på tjänsterna är och att tillgången till kabelnätet är beroende av möjligheten att finansiera alla led i sändningsverksamheten och att det är den eventuella bristen på resurser som i första hand är flaskhalsen. Sådan resursbrist förutsågs endast gälla de lokala sändningarna. Behovet av att "säkra allas tillgång till kabelnäten" kunde emellertid inte förnekas. Även om de praktiska skillnaderna mellan olika lösningar inte var alltför betydelsefulla ansågs dock principen om etableringsfrihet för trådsändningar ha stort värde.

Det bör framhållas att etableringsfriheten för trådsändningar inte avser att garantera var och en tillgång till befintliga kabelnät. Det följer, om inte på annat sätt, så i varje fall motsatsvis av bestämmelsen i 3 kap. 1 § andra stycket YGL som öppnar möjlighet att göra inskränkningar i etableringsfriheten. Bestämmelsen innebär att det i lag kan ges föreskrifter om dels nätinnehavarens skyldighet att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning, dels om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Efter påpekande från Lagrådet (se prop. 1990/91:64 s. 208) grundlagsskyddades kabelverksamhet även genom *rätten att etablera trådnät* i 1 kap. 3 § YGL.

Beträffande sändningar av radio- och TV-program på annat sätt än genom tråd råder ingen grundlagsskyddad etableringsfrihet, tillståndsprövning förutsätts fortfarande. Av 3 kap. 2 § första stycket YGL framgår att rätten till sådana sändningar får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sedan 1 december 1996 reglerar radio- och TV-lagen radio- och TV-sändningar till allmänheten (se avsnitt 6.2).

I förarbetena till YGL (prop. 1990/91:64 s. 79 f.) motiverades kravet på tillstånd för sändningar på annat sätt än genom tråd i första hand med de fysikaliska begränsningarna, att radiofrekvensutrymmet är en begränsad resurs som måste fördelas i enlighet med internationella åtaganden osv. Vidare uttalades i fråga om trådsändningarna att gränserna för vad som är genomförbart bestäms av ekonomiska och praktiska realiteter snarare än av naturliga hinder. Vidare pekades på att politiska ställningstaganden om att den centrala radio- och TV-verksamheten bör handhas av public service-företag och att ett tillståndssystem för lokala kabelsändningar ger bättre förutsättningar för en vid yttrandefrihet också spelat en roll för framväxten av ett tillståndssystem.

Det finns dock en uttalad målsättning i 3 kap. 2 § andra stycket YGL att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidast möjliga yttrande- och informationsfrihet.

Vid lagstiftning om begränsningar i sändningsrätten enligt 3 kap. 1 och 2 §§ YGL gäller enligt 3 kap. 3 § YGL vad som föreskrivs om begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra- femte styckena och 13 § RF (se avsnitt 4.1).

Etableringsfriheten i YGL gäller, som tidigare nämnts, enligt 3 kap. 8 § även beträffande rätten att driva verksamhet med att *framställa* och *sprida* tekniska upptagningar liksom i 4 kap. 1 § och 6 kap 1 § TF, dock med begränsningen att det för rätt att offentligt förevisa en film, ett videogram eller någon annan teknisk upptagning med rörliga bilder kan

krävas granskning och godkännande i enlighet med 1 kap. 3 § andra stycket. Enligt 3 kap. 11 och 12 §§ gäller det som föreskrivs i vanlig lag t.ex. om vissa brott i samband med spridning av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder av visst slag och om att förebygga spridning genom teknisk upptagning av kartor, ritningar m.m. som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

Det går inte att ställa krav på tillstånd för de medier som är skyddade av etableringsfriheten i TF och YGL. Möjligheten att driva verksamheten får i princip inte begränsas av villkor som inte har stöd i respektive grundlag. Etableringsfriheten är därmed ett viktigt led i realiserandet av den enskilde medborgarens rätt att yttra sig, i såväl tryckta skrifter som de i YGL skyddade medierna.

Etableringsfriheten i TF bör dock inte förstås så att den utesluter att tryckningen, utgivningen och spridningen kan vara underkastad samma rättsregler som gäller annan jämförbar verksamhet i näringslivet i övrigt. Detta torde följa bl.a. av 14 kap. 5 § första stycket TF. Att näringsrättsliga bestämmelser som t.ex. firmaregistrering och bokföringsskyldighet i och för sig inte behöver innebära en inskränkning i etableringsfriheten framgår av uttalanden i förarbetena till TF (prop. 1948:230 s. 149). Detsamma torde gälla YGL. Etableringsfriheten i TF och YGL står emellertid över bestämmelserna om näringsförbud, både förbud mot näringsverksamhet under konkurs och näringsförbud efter särskild prövning, vilket förtydligats i bestämmelserna i 6 kap. 1 § konkurslagen respektive 3 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

Hur konkurrenslagen och en mediekoncentrationslag förhåller sig till etableringsfriheten kommer att behandlas i avsnitt 5.9 resp. 5.11.

4.7 Allmänt om näringsfriheten

Rätten att etablera näringsverksamhet i Sverige har traditioner sedan 1800-talet och gällande lagstiftning utgår från att det i princip skall råda full frihet för svenska medborgare att här i landet driva näring. Näringsfriheten begränsas emellertid i betydande mån med hänsyn till de många allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande från t.ex. säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkt eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer som ställs upp för många yrken.

Genom en grundlagsändring (1994:1468) har som en ny fri- och rättighet införts ett skydd för näringsfriheten i regeringsformen. Enligt den nya bestämmelsen i 2 kap. 20 § får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast införas för att skydda *angelägna all-*

männa intressen och aldrig i syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Under den första riksdagsbehandlingen framhöll konstitutionsutskottet att det är av grundläggande betydelse för det moderna samhället att enskilda så långt möjligt skall garanteras närings- och yrkesfrihet.

4.8 Gemenskapsrätten och grundlagarna

Genom medlemskapet i EU har Sverige en skyldighet att låta gemenskapsrätten ha principiellt företräde även framför nationella grundlagar. En föreskrift i grundlag som garanterar en viss rättighet torde således inte kunna åberopas gentemot en EG-rättsakt som begränsar rättigheten.

EG-domstolen har ensam befogenhet att slutligt tolka gemenskapsrättens innebörd. Domstolen tar hänsyn till innehållet i medlemsländernas nationella rätt vid tolkningen, särskilt när det gäller mänskliga rättigheter. I sin praxis främjar domstolen uttryckligen en fortgående integration och har i denna roll lagt fast principer som stärker gemenskaperna men också utvecklat och upprätthållit allmänna principer som ger gränser för institutionernas och medlemsstaternas handlande. Av särskild betydelse från konstitutionell synpunkt är principen om gemenskapsreglers direkta effekt och principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt.

Enligt artikel 189 i Romfördraget skall rådet och kommissionen i enlighet med fördragets bestämmelser besluta om förordningar, utfärda direktiv, fatta beslut, ge rekommendationer och avge yttranden. En förordning skall ha generell tillämpning, är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Ett direktiv är bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men överlämnar åt medlemsstaterna att välja form och metod för detta. Beslut är bindande för dem som de riktar sig till. Däremot är rekommendationer och yttranden inte bindande.

Grundlagsutredningen inför EG uppmärksammade i betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) gränsdragningsfrågor mellan rättsakterna och konstaterade att i vissa fall motsvarar inte den rättsakt som valts dess innehåll, t.ex. kan ett direktiv vara så detaljrikt att det i praktiken lämnar få valmöjligheter till de nationella myndigheterna i fråga om genomförandet. Utredningen pekade på att EG-domstolen i ett antal fall har valt att bortse från hur rättsakten betecknas och i stället sett till dess innehåll.

Den svenska synen på grundlagarnas olika karaktär i förhållande till EU framgår av förarbetena till den ändring i 10 kap. 5 § RF som genomfördes (SFS 1994:1375) i samband med anslutningen till EU. Som ett villkor för riksdagens överlåtelser av beslutanderätt till EU:s organ

har införts krav på att gemenskaperna har ett fri- och rättighetskydd motsvarande det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen. Villkoret omfattar inte de rättighetsregler som finns i TF och YGL. Under remissbehandlingen föreslogs att även dessa skulle omfattas. I konstitutionsutskottets betänkande (1993/94:KU 21) yttrades att i fråga om grundläggande rättsinstitut i dessa grundlagar, såsom offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, censurförbudet, skyddet för uppgiftslämnare och ansvarighetssystemet kunde inte den nya lydelsen i 10 kap. 5 § RF öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlagen.

5 Nuvarande konkurrensreglering

5.1 Inledning om den svenska konkurrenslagen

Bakgrund

Den 1 juli 1993 trädde en ny konkurrenslag i kraft. Konkurrenslagen bygger i huvudsak på generella förbud, förbudsprincipen, och är utformad efter förebild från EG:s konkurrensregler. I förarbetena har uttalats (prop. 1992/93:56 s. 21) att EG-domstolens praxis skall få betydelse för den svenska rättstillämpningen. Det har emellertid påpekats att det speciella draget i EG-rätten med integrationstanken inte spelar en så framträdande roll i nationella rättsordningar och att tillämpningen måste anpassas efter de särskilda förhållandena i Sverige.

Lagens syfte

Lagens huvudsyfte är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens. Enligt propositionen (prop. 1992/93:56 s. 4) spelar konkurrensförhållandena en avgörande roll för dynamik och tillväxt inom den svenska ekonomin. Konkurrens stimulerar till bättre användning av samhällets resurser och stärker det svenska näringslivets förmåga att långsiktigt hävda sig på internationella marknader. En ökad konkurrens anges vidare vara till fördel för konsumenterna genom att priserna pressas och utbudet breddas.

Lagens skyddsintressen

I första hand avser lagen att skydda samhällsekonomin och näringslivet generellt. Vidare skyddas konsumentintressena, främst genom prisbildningseffekten. Lagen anses även ge skydd mot missbruk av marknads-makt och konkurrensbegränsande samverkan som hämmar andra företags etablerings- och konkurrensfrihet. Genom att konkurrerande företag

och avtalsparter har rätt till skadestånd när lagens förbud överträds skyddas den enskilde näringsutövaren direkt.

Lagens uppbyggnad

För att uppnå sitt syfte ställer konkurrenslagen upp dels ett principiellt förbud i 6 § mot samarbete mellan företag som har till syfte att begränsa konkurrensen på marknaden eller som ger detta resultat, dels ett absolut förbud i 19 § mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning. Från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete kan vissa undantag göras. Förutom dessa grundläggande materiella bestämmelser finns också särskilda regler för kontroll av företagsförvärv.

Lagens tillämpningsområde

Beträffande KL:s geografiska räckvidd krävs det att ett avtal eller en åtgärd har effekt på den *svenska marknaden* för att lagen skall vara tillämplig. Den s.k. effektprincipen innebär alltså att det saknar betydelse om de inblandade företagen har säte utomlands eller har utländska ägare.

Sett ur KL:s synvinkel är lagen tillämplig på alla företag i hela näringslivet och i fråga om all produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Det finns således inga undantag angivna i KL. Själva företagsbegreppet utgör emellertid en begränsning av tillämpningsområdet (se nästa avsnitt).

Av lagen framgår uttryckligen att den inte skall tillämpas på avtal inom arbetslivet. När det gäller förhållandet mellan KL och särregleringar uttalades i förarbetena till KL (prop. 1992/93:56 s. 70) att när riksdagen efter avvägning mellan olika allmänna intressen genom lag beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrenshämmande verkningar kan situationen uppkomma att KL inte alls skall tillämpas. Företagen kan vara rättsligt förpliktade att handla på ett viss sätt. Konkurrensbegränsande avtal eller avtalsvillkor som inte ger uttryck för den fria partsviljan, utan är en *direkt och avsedd effekt* av lagstiftning eller en *ofrånkomlig följd* av denna kan således inte angripas med stöd av KL.

Definition av begreppet företag

Enligt 3 § första stycket avses med företag i lagen en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Till den del verksamheten innebär myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag. Likställda med företag är enligt andra stycket också sammanslutningar av företag.

5.2 Kontroll av företagsförvärv

5.2.1 Nuvarande bestämmelser

Begreppet företagsförvärv

Enligt 4 § KL avses med *företagsförvärv* förvärv av företag som driver verksamhet inom landet. Som företagsförvärv räknas också förvärv av en rörelse samt fusion. Ett förvärv där äganderätten till ett företag eller en rörelse inte övergår i sin helhet, ett partiellt förvärv, skall anses som företagsförvärv bara om förvärvet ger möjlighet att utöva ett *bestämmande inflytande* på företaget eller rörelsen. Med bestämmande inflytande anses enligt förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 67) möjlighet att utöva ett avgörande inflytande på företagens beslut.

Effekter av företagskoncentration

I propositionen (prop. 1992/93:56) uttalades att företagsförvärv i vissa fall kan leda till en marknadsdominans som sätter konkurrensen ur spel och därmed i sin tur motverkar utvecklingskraften inom respektive bransch. I sådana fall kan de mer kortsiktiga företagsekonomiska bedömningarna av fördelar i form av lägre kostnader och förbättrad lönsamhet ställas mot de långsiktigt samhällsekonomiska nettoförlusterna av en väsentligt försämrad konkurrens. Ett förvärv som innebär en vertikal integration kan leda till negativa konsekvenser för konkurrensen. Det kan ske exempelvis när ett företag integrerar bakåt genom att förvärva en leverantör med kontroll över viktiga råvaror, tillverkningsprocesser, know-how eller immaterialrättsliga tillgångar. Negativa konsekvenser för konkurrensen kan också uppkomma genom vertikala förvärv i senare led, t.ex. genom förvärv av viktiga distributionskanaler. Förvärv som innebär en horisontell integration är enligt propositionen allvarligast från konkurrenssynpunkt. Sådana sammanslagningar ger emellertid oftast också en möjlighet till kostnadsbesparingar främst genom att man kan slå samman tillverkningsenheter till större anlägg-

ningar. Genom att man kan tillverka de produkter som man tidigare konkurrerar med i längre serier kan man sänka styckkostnaderna. Mot detta står samhällsekonomiska nettoförluster samt möjligheter att ta ut överpriser på grund av marknadsmakt.

Anmälan om företagsförvärv

Konkurrenslagen innehåller särskilda regler om kontroll av företagsförvärv. Dessa regler omfattar företagsförvärv där de berörda företagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger 4 miljarder kr. Ett ingripande skall kunna ske om förvärvet får antas leda till mer påtagliga effekter i ett långsiktigt perspektiv. Förvärven skall anmälas till Konkurrensverket för prövning. Anmälan enligt 37 § skall göras av någon som är part i avtalet. Om anmälan inte görs kan Konkurrensverket förelägga ett företag vid vite att fullgöra anmälningskyldigheten. Däremot finns ingen sanktionsmöjlighet. Genom en lagändring den 1 juli 1997 (se SFS 1997:221) avskaffades i princip skyldigheten att anmäla förvärv där det förvärvade företagets omsättning för föregående räkenskapsår understiger 100 miljoner kr.

En bestämmelse infördes emellertid om att Konkurrensverket skall kunna ålägga en part i ett förvärvsavtal, trots att förvärvsobjektets omsättning understiger den aktuella gränsen, att anmäla förvärvet till verket när detta är påkallat av särskilda skäl. Enligt förarbetena till de ändrade reglerna för anmälan av företagsförvärv enligt KL (prop. 1996/97:82 s. 10 f.) är bestämmelsen betingad av att undantagsvis kan situationer med s.k. successiva förvärv förekomma. Ett redan starkt företag kan ha som strategi att undan för undan köpa upp mindre konkurrenter eller även utan en sådan strategi rent faktiskt göra sådana förvärv vid olika tillfällen. På mera koncentrerade marknader, med marknadsdominans för ett eller flera företag tillsammans eller med fåtalskonkurrens, kan detta i vissa fall få särskilt negativa effekter från allmän synpunkt. Varje sådant förvärv kan visserligen i sig vara av mindre betydelse, sett utslutande ur synvinkeln att det förvärvade företaget har liten omsättning. Förvärv av detta slag utsläcker dock konkurrenter som kan ha en potential för tillväxt som skulle ha kunnat höja konkurrenstrycket i ett kortare eller längre perspektiv. Om marknaden är så koncentrerad att det vid sidan om företaget med marknadsdominans, eller i ett läge med duopol eller liknande endast finns små konkurrenter, kan ett visst förvärv av ett litet företag vara starkt negativt ur konkurrenssynpunkt.

En part har numera alltid rätt att frivilligt anmäla förvärv till Konkurrensverket.

Nivån på kontrollen - omsättningen

Med årsomsättning avses i förvärvsanmälan företagets totala omsättning i hela världen. Om förvärvaren ingår i en grupp företag som har gemensamma ägarintressen eller som hålls samman på något annat sätt skall man se till omsättningen i hela företagsgruppen. Däremot torde det bara vara det sålda företagets omsättning som skall räknas med vid ett förvärv. Vid partiella förvärv där det säljande företaget har ett bestämmande inflytande gemensamt med det förvärvande bör man enligt Carlsson m.fl. (Konkurrenslagen, Göteborg 1995) räkna in även det säljande företagets omsättning.

Hur statligt stöd skall behandlas i detta sammanhang är inte uttömmande reglerat. Konkurrensverket har i ett ärende (Samhall Erress dnr 524/94) uttalat att detta får avgöras från fall till beroende på om stödet är hänförligt till eller kan anses ha ett direkt samband med försäljningen av varor eller tjänster. Såsom presstödet är utformat torde det vara klart att stödet skall räknas med.

I fråga om nivån på förvärvskontrollen uttalades i propositionen (prop.1992/93:56 s. 40) att man bör se kontrollen av företagsförvärv som en undantagsåtgärd och att bara vissa större förvärv bör kunna bli föremål för samhällets prövning över huvud taget. Ingripande förutsätts ske när sådana förvärv får antas leda till mer påtagliga skadliga effekter i ett långsiktigt perspektiv. Det avgörande för prövningen bör vara om ett förvärv leder till ett väsentligt minskat konkurrenstryck eller om konkurrensen sätts ur spel.

Varför tröskeln för anmälningsskyldigheten bestämdes till 4 miljarder kr framgår inte av propositionen på annat sätt än att det anges vara en rimlig avvägning. Konkurrenskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1991:59 Del 2 s. 194) Konkurrens för ökad välfärd att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, konkurrensmyndigheten i särskild föreskrift skulle fastställa vilka förvärv som för olika branscher borde omfattas av anmälningsskyldighet. Som tumregel angavs att förvärv som innebar att det bildades en koncern med en årsomsättning på över en miljard kr (dåvarande penningvärde) normalt borde omfattas av skyldigheten. Förvärv som omfattade mindre än 25 procent av marknaden borde enligt kommittén inte vara anmälningsskyldiga.

Bernitz (Den nya konkurrenslagen, Juristförlaget 1993, s. 45) påpekar att på marknader där totalomsättningen inte uppgår till denna godtyckligt satta gräns ger konkurrenslagen möjlighet att skapa monopol utan någon föregående granskning. Bernitz anger att lokala mediemonopol skulle kunna vara ett exempel.

Förutsättningar för förbud mot företagsförvärv

Enligt 34 § KL skall ett företagsförvärv förbjudas, om

1. det omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 37 § och
2. det skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnat att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det och
3. detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt.
4. Förbud får dock inte meddelas i fråga om förvärv som har skett på svensk eller utländsk börs, en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller genom inrop på exekutiv auktion. I sådana fall får förvärvaren i stället åläggas att avyttra det som har förvärvats.

Dominerande ställning och relevant marknad

Begreppet *dominerande ställning* ger förvärvskontrollen en grundläggande avgränsning och begränsar dess räckvidd. Begreppet har samma innebörd som i 19 § KL och anknyter till den tolkning som görs i EU-rätten. Precis som vid tillämpningen av 19 § är det konkurrensen på den i varje enskilt fall *relevanta marknaden* som skall bedömas. Vid en sådan avgränsning bestämmer man dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden. I vissa fall kan tidsfaktorer behöva beaktas t.ex. säsongvariationer. Avgörande vid bedömningen av produktmarknaden är produkternas inbördes utbytbarhet med hänsyn till egenskaper, pris, användning, konsumenters uppfattning, potentiell konkurrens, faktiska substitutionsmöjligheter m.m. Enligt EG-praxis måste produkterna vara utbytbara i mer än begränsad omfattning för att ingå i samma produktmarknad (Coyet m.fl. Konkurrensrätten inom EU och EES En handbok, Fritzes; Göteborg 1994 s. 339).

Till skillnad från vad som gäller enligt 19 § skall den *relevanta geografiska marknaden* i bestämmelsen om förvärvskontroll vara hela den svenska marknaden eller en avsevärd del av den. En avsevärd del kan enligt förarbetena (prop. 1992/93:156 s. 98) exempelvis vara ett landskap eller ett län. Den geografiska utbredningen kan vara mindre om den relevanta marknaden omfattar en betydelsefull del av befolkningen såsom storstadsregionerna.

Det förhållandet att den geografiska marknaden skall vara hela landet eller en stor del av det innebär inte (se Carlsson m.fl. Konkurrenslagen s. 440) att marknader utanför Sverige inte skall beaktas. I ekonomiskt hänseende kan den relevanta geografiska marknaden i många fall vara

betydligt större än Sverige och i sådana fall kan den marknadsandel som förvärvaren efter förvärvet har i Sverige ha mindre betydelse.

Begreppet dominerande ställning finns i art 86 i Romfördraget (se avsnitt 5.7). En dominerande ställning har av EG-domstolen beskrivits som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna (mål nr 85/76 Hoffman-La Roche, Europeiska kommissionen).

En dominerande ställning grundas i regel på ett flertal omständigheter som tagna var för sig inte nödvändigtvis behöver vara avgörande. Företagets marknadsandel av den relevanta marknaden är särskilt viktig. Men även andra faktorer har betydelse.

Enligt praxis i EG-rätten tyder en marknadsandel understigande 30 procent inte på en dominerande ställning annat än under exceptionella omständigheter och i ljuset av andra faktorer. Vid marknadsandelar mellan 30 och 40 procent torde inte dominans i regel föreligga annat än om det finns andra faktorer som har betydelse, t.ex. finansiell styrka, inträdeshinder, immaterialrättigheter, teknologi och annan kunskapsmässig överlägsenhet, konkurrenternas storlek och styrka. Procenttal över 40 procent ger tydliga tecken på dominans. En marknadsandel om 50 procent har i ett fall ansetts skapa en presumtion för att företaget har en marknadsdominerande ställning. Överstiger marknadsandelen 65 procent är presumtionen nästan omöjlig att kasta omkull, särskilt om konkurrenterna är relativt små eller av mindre betydelse.

Konkurrensverkets praxis beträffande relevant marknad i fråga om massmediesektorn

Ett exempel ur Konkurrensverkets praxis beträffande vad som ansågs vara relevant marknad vid ett förvärvsärende är granskningen av Tidnings AB Mariebergs förvärv av köptioner i Sydsvenska Dagbladet AB (dnr 86/92). I SDS-koncernen ingick morgontidningen Sydsvenska Dagbladet och kvällstidningen iDag. iDag ägdes till 50 procent av SDS och till 50 procent av Tidnings AB Stampen som ger ut Göteborgs-Posten. Marieberg (numera Bonnier AB) ger ut morgontidningen Dagens Nyheter och kvällstidningen Expressen (se avsnitt 2.1.1). Ärendet behandlades och beslut fattades under tiden då den tidigare konkurrenslagen var i kraft.

Konkurrensverkets bedömning att morgon- och kvällstidningar utgjorde separata produktmarknader var s.a.s. den kritiska punkten för ärendets utgång, att Mariebergs förvärv inte medförde sådan skadlig verkan som avsågs i 2 § i den dåvarande konkurrenslagen. Verket motiverade sin bedömning med att kvällstidningarna strävar efter att vara komplement till andra medier. De har en större andel material av underhållningskaraktär och – genom att de nästan uteslutande säljs i lösnummer – andra distributionskanaler än morgontidningar. Konkurrensverket fann att eftersom morgontidningar huvudsakligen har en regional eller lokal förankring blir den relevanta geografiska marknaden det område där dessa har sin huvudsakliga försäljning. Verket gjorde bedömningen att den relevanta marknaden för Sydsvenska Dagbladet var sydvästra Skåne med Malmö och Lund. I den större geografiska regionen Skåne hade tidningen på många platser relativt små marknadsandelar. Av denna anledning borde inte i första hand Skåne ses som relevant marknad. Sydsvenskans marknadsandel på den relevanta marknaden uppgick till drygt 50 procent. I den relevanta marknaden för Sydsvenskan hade DN endast en liten andel. Genom förvärvet ökade den sammanlagda marknadsandelen med 1–1,5 procent.

Konkurrensverket ansåg att av de tre kvällstidningarna kunde endast två, Aftonbladet och Expressen, sägas ha riksspridning. Både Aftonbladet och Expressen ger ut särskilda editioner för södra och västra Sverige. iDag hade däremot sin huvudsakliga spridning inom Skåne och Västsverige med Göteborg. Konkurrensverket bedömde att den relevanta marknaden för iDag var Skåne och Västsverige med Göteborg, men inte hela landet. iDags marknadsandel på den relevanta marknaden uppgick till 69 procent.

På den relevanta marknaden för iDag hade Expressen endast en mindre marknadsandel om 18 procent.

Vid sin bedömning av effekterna på de relevanta marknaderna beaktade Konkurrensverket att antalet tidningar skulle kvarstå oförändrat och SDS-tidningarna genom förvärven skulle få en stark ägare och att den fortsatta verksamheten kunde tryggas. Vad gäller kvällstidningsmarknaden innebar förvärvet att Mariebergs inflytande begränsades till 50 procent och den andre hälftenägaren kvarstod med en oberoende och stark ställning.

Bedömningen av ett förvärvs påverkan på konkurrensen genom konkurrenstest

Ett förvärv måste leda till eller förstärka en dominerande ställning på den svenska marknaden för att ett företagsförvärv skall kunna förbjudas. Det räcker emellertid inte som grund för ingripande. En ytterligare förutsättning är att förvärvet påverkar konkurrensen så negativt att det är fråga om ett *väsentligt hämmande* av konkurrensen. Detta bedöms i ett konkurrenstest.

Konkurrenstestet är en sammanvägd bedömning av flera olika omständigheter som griper in i varandra för att uppskatta om konkurrenstrycket efter förvärvet är tillräckligt högt för att upprätthålla en effektiv konkurrens. Enligt förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 42 och 99) har ett konkurrenstest stora förtjänster eftersom prövningen inriktas på faktorer som det i nutid går att föra en rimlig bevisning om och som samlat ger underlag för bedömningen av om ett visst företagsförvärv väsentligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.

I konkurrenstestet ingår det enligt förarbetena att bedöma:

- den faktiska eller potentiella konkurrensen från företag inom- och utomlands,
- marknadsstrukturen,
- de berörda företagens marknadsställning och deras ekonomiska och finansiella styrka,
- leverantörers och konsumenters valmöjligheter och deras tillgång till leveranser eller marknader,
- rättsliga eller andra hinder för marknadsinträde och marknadsutvecklingen på de aktuella varorna och tjänsterna,
- avnämarintressen i mellanliggande och slutliga distributionsled samt
- utvecklingen av tekniskt och ekonomiskt framåtskridande.

På marknader med duopol, oligopol eller annan väsentlig koncentration är faran stor att företagen skall kunna agera samordnat och den marknadsakt som företagen utövar tillsammans måste i sådana fall bedömas. Det betonas också i förarbetena att när det gäller ett förstärkande av en redan dominerande ställning kan även ett förvärv av en mindre aktör påverka konkurrensen på ett mycket negativt sätt. I ett sådant läge bör särskilt beaktas om det fristående mindre företaget på sikt skulle kunna utvecklas för att komma att bidra till en bättre situation på marknaden. Delvis flyter konkurrenstestet ihop med dominansprövningen.

Skadlighet från allmän synpunkt

Även om ett väsentligt hämmande av konkurrensen normalt torde sammanfalla med *skadlighet från allmän synpunkt* gick det enligt förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 42 f.) inte att ha ett system där varje företagsförvärv skall förbjudas om det vid en konkurrenstest skulle visa sig att konkurrensen genom förvärvet kommer att hämmas väsentligt. Anledningen är att i det enskilda fallet kan det finnas omständigheter vid ett förvärv som har positiv effekt från samhällsekonomisk synpunkt. Ett förvärv kan utgöra ett led i en strukturrationalisering som är nödvändig för att ett företag skall kunna stärka sin konkurrenskraft på den internationella marknaden. Vid prövningen bör man inte bara utgå från den aktuella marknadssituationen utan också väga in sådana förväntade framtida förändringar av marknadsbilden. Motiveringarna i förarbetena präglades således i stor utsträckning av två motstridiga strävanden, dels att motverka koncentration, dels att se till att svenska företag blir tillräckligt konkurrenskraftiga på den internationella marknaden.

Även andra allmänna intressen ansågs ha en sådan styrka att man måste väga dem mot det samhällsekonomiska intresset av en effektiv konkurrens när man prövar ett företagsförvärv. Det gäller framför allt intresset av att skydda liv, hälsa och säkerhet. Nationella säkerhets- och försörjningsintressen nämndes som exempel på att rent konkurrensrättsliga aspekter kunde få vika.

Prövningen av ett företagsförvärv bör inte bara avse förvärvets omedelbara effekter på konkurrensen utan utgå från en helhetsbedömning där konkurrensfaktorer får vägas mot andra allmänna intressen av särskilt viktig art. I prövningen ligger att endast långsiktiga verkningar skall beaktas och att de direkt eller indirekt skall beröra en bred grupp av befolkningen. Det uttalades att exempelvis sysselsättningseffekter inte skall ha någon betydelse. Vidare hänvisades till att i både Tyskland och Storbritannien spelar också andra än rena konkurrensfaktorer en roll vid bedömningen av ett företagsförvärv.

Ett exempel ur Konkurrensverkets praxis

Konkurrensverkets beslut angående Expressens köp av GT (dnr 655/97) belyser relativt ingående hur bedömningen av kriterierna vid förvärvsprövningen görs.

Expressen hävdade i sin anmälan att morgon- och kvällstidningar bör bedömas tillhöra samma produktmarknad och åberopade att kostnaden för en kvällstidning är i stort densamma som för en morgontidning, att utgivningsfrekvensen är tät för båda tidningskategorierna, att innehållet

är likartat och att tidningarna är tillgängliga för konsumenterna i stort sett samtidigt. För denna ståndpunkt talade enligt Konkurrensverket i och för sig också att båda i ökad omfattning ger ut specialbilagor avseende TV-program och att det från flera håll hade förts fram att försäljningen av GT skulle innebära en ökad konkurrens på dagstidningsmarknaden i Göteborgsområdet, vilket antydde att GT i viss mån konkurrerade med GP. Konkurrensverket hänvisade emellertid till att kvällstidningar skiljer sig från morgontidningar i flera avseenden. Morgontidningar har vanligen en mer djupgående och omfattande analys av nyheterna och presenterar väsentligt fler internationella nyheter och ekonominyheter. Kvällstidningarna har en större andel sportnyheter och underhållningsmaterial. Kvällstidningar säljs nästan uteslutande som lösnummer medan morgontidningar huvudsakligen säljs genom abonnemang. Lösnummerförsäljning är dyrare. Morgontidningarna har större hushållstäckning än kvällstidningarna och tidningarnas läsarprofiler är olika.

Sammantaget fann Konkurrensverket att morgon- och kvällstidningar såvitt avser läsarna av tidningar skall anses utgöra två separata produktmarknader och att vid prövningen av förvärvet skulle den *relevanta produktmarknaden* avgränsas till *kvällstidningarnas läsarmarknad*.

Expressen gjorde gällande att den relevanta produktmarknaden för annonsering utgörs av marknaden för mediereklam omfattande dagspress, veckopress, TV, fackpress, utomhusreklam och radio. Konkurrensverket konstaterade att annonsörerna ofta använder flera medier för att mera slagkraftigt få ut sitt budskap och att medierna till inte oväsentlig del får betraktas som komplement till varandra och att dagstidningarnas relativa betydelse som annonsorgan minskat medan TV och radio ökat sin andel av reklaminvesteringarna. Enligt Konkurrensverket skulle annonsörernas rörlighet vid val av annonsmedium kunna tala för att annonsmarknaden kan omfatta fler medier än dagspress. Konkurrensverket ansåg dock att mycket talar för att även annonsmarknaden kan indelas i marknaden för annonsering i morgon- respektive kvällstidningar beroende på tidningskategoriernas olikheter avseende försäljningssätt, läsarprofiler, köptrohet, andel annonsutrymme och annonstyper. Platsannonser, privatannonser och imageskapande annonser införs till större del i morgon- än kvällstidningar. Morgontidningarna når snabbare fler läsare och har huvudsakligen regional eller lokal spridning. För vissa typer av annonser är olika medier utbytbara. Annonser om nöjen finns i både morgon- och kvällstidningar. Vid annonsering för märkesvaror och för spel med rikstäckande spridning kan kvällstidningar och TV vara alternativ. Konkurrensverket hänvisade till att verket godkänt (se avsnitt 5.3) annonsarbetet Impact samma

dag. Konkurrensverket fann att utredningen visade att det föreligger utbytbart mellan kvällstidningar och andra annonsmedier i viss omfattning. Men ansåg dock att prövningen av förvärvet skulle utgå från den snävast tänkbara *relevanta produktmarknaden, nämligen annonsering i kvällstidningar*.

Vid beräkningen av marknadsandelar utgick Konkurrensverket som *relevant geografisk marknad för läsarmarknaden* från i första hand hela landet och i andra hand GT:s totala spridningsområde som omfattade Hallands län, Älvsborgs län, Göteborgs och Bohus län, Skaraborgs län, södra delen av Örebro län och Värmlands län. En beräkning gjordes även för ett snävare geografiskt område omfattande bl.a. tätorterna Varberg, Göteborg, Alingsås, Uddevalla, Trollhättan, Vänersborg, Borås och Lidköping. Inom detta snävare område säljs drygt 90 procent av GT:s vardagsupplaga.

Av beslutet kan utläsas att Expressens marknadsandel av kvällstidningsmarknaden i hela landet uppgår till drygt 40 procent, om Kvällspostens marknadsandel medräknas uppgår Mariebergskoncernens samlade marknadsandel till ca 50 procent. Genom förvärvet av GT ökar andelen till närmare 60 procent. Mariebergskoncernens marknadsandel på drygt 20 procent av hela den svenska dagstidningsmarknaden påverkas endast obetydligt av förvärvet. Inom GT:s spridningsområde kommer Mariebergskoncernens marknadsandel av kvällstidningsmarknaden att öka med 32 procent till ca 65 procent och av hela dagstidningsmarknaden med fem procent till ca 12 procent. Inom det snävare geografiska området ökar motsvarande marknadsandelar med 45 procent till 70 procent respektive med 10 procent till 15 procent.

På *annonsmarknaden* utgör Mariebergskoncernens marknadsandel av annonsering i kvällspress ca 53 procent före förvärvet och ca 64 procent efter förvärvet. När det gäller marknadsandelen för annonser avseende hela den svenska dagspressen medför förvärvet en ökning av marknadsandelen med endast en procent till ca 36 procent. Det finns inte en lika detaljerad regional statistik för annonsförsäljningen som för läsarmarknaden. Konkurrensverket ansåg att med produktmarknaden avgränsad till kvällspressens annonsförsäljning kan det antas att tidningarnas marknadsandelar på annonsmarknaden är i någorlunda samma storleksordning som på läsarmarknaden. Verket konstaterade att genom förvärvet får Mariebergskoncernen en ungefärlig marknadsandel om 65 procent i GT:s totala spridningsområde och om 70 procent i det snävare avgränsade området.

Vid *dominansprövningen på läsarmarknaden* bedömde Konkurrensverket att Expressen genom sitt förvärv inte uppnår en sådan ställning att tidningen kan agera oberoende av konkurrenter och konsumenter, detta oavsett om den relevanta läsarmarknaden avgränsas på

snävast tänkbara sätt eller ges en vidare avgränsning. Till grund för bedömningen lades således även andra faktorer än Mariebergskoncernens marknadsandelar på de relevanta marknaderna. Konkurrensverket pekade bl.a. på att förvärvet innebär att den dominerande ställning som GT och GP har på dagstidningsmarknaden inom GT:s huvudsakliga spridningsområde bryts genom förvärvet. Den ende kvällstidningskonkurrenten, Aftonbladet, har för närvarande en något starkare ställning än Expressen i landet som helhet. Både Expressen och Aftonbladet ingår i större mediekoncerner med finansiell styrka. Även om förvärvet geografiskt i första hand berör GT:s spridningsområde sker konkurrensen mellan Expressen och Aftonbladet framför allt på riksplanet. Verket fann att Expressens möjligheter att påverka konkurrensen på nationell nivå genom att stärka sin ställning i Göteborgsområdet får anses vara begränsade. Verket ansåg att även om den relevanta marknaden avgränsas snävast möjligt till kvällstidningsmarknaden möter kvällstidningarna en viss konkurrens från andra medier såsom morgontidningar, radio, TV och Internet. Dessa har ofta ägare med finansiell styrka.

Beträffande *annonsmarknaden* fann Konkurrensverket att oavsett hur den relevanta produktmarknaden annonsering i kvällstidningar avgränsas geografiskt kan inte Expressen agera oberoende av konkurrenter och kunder. En sådan ensam dominerande ställning som avses i KL skapas enligt verket därför inte genom förvärvet på marknaden för annonsering i kvällstidningar. Konkurrensverket konstaterade att det är enbart om den relevanta produktmarknaden skulle avgränsas till annonsering i kvällstidningar som det enligt praxis skulle föreligga en presumtion att Mariebergskoncernen genom förvärvet skulle kunna stärka eller uppnå en dominerande ställning i landet som helhet eller inom GT:s spridningsområde. Koncernens marknadsandel beräknas uppgå till 60–75 procent beroende på hur den geografiska marknaden avgränsas. Vid sidan av Impactsamarbetet blir Aftonbladet Mariebergskoncernens ende konkurrent även på annonsmarknaden avseende kvällstidningar. Under de senaste tio åren har emellertid såväl kvälls- som morgontidningarnas betydelse som annonsorgan minskat medan andra mediers betydelse har ökat. Vissa typer av annonser förekommer i såväl morgon- som kvällstidningar. Kvällstidningarna möter en icke oväsentlig konkurrens från andra medier. Förutom rikstäckande annonser har GT regionala annonser som vänder sig enbart till kunder i tidningens spridningsområde och i detta avseende konkurrerar GT inte med de rikstäckande kvällstidningarna utan snarare med GP, andra lokaltidningar och till viss del även andra medier.

Konkurrensverket tog i beslutet även upp frågan om risken för oligopolistisk dominans, dvs. att ett fåtal företag tillsammans har en sådan ställning att de kan förväntas utnyttja denna ställning på samma

sätt som i det fall då ett företag ensam har en dominerande ställning. Verket konstaterade följande. Före förvärvet fanns tre aktörer, Aftonbladet, Expressen och GT; varav åtminstone två ingår i finansiellt starka koncerner. Efter förvärvet kommer Aftonbladets och Expressens marknadsandelar vara ca 35 respektive 65 procent inom GT:s spridningsområde. Tidningarna hade år 1996 i stort sett lika stora upplagor i landet som helhet. Med endast två stora företag på en dessutom stagnerande marknad ökar risken för ett medvetet parallellt beteende. I samma riktning talade transparensen avseende lösnummerpris, annonspris och upplageutveckling. Å andra sidan konstaterade verket följande; Tidningarnas upplageutveckling har varit olika sedan år 1985 vilket tyder på att tidningarna konkurrerar på läsarmarknaden. På de officiella annonspriserna lämnas individuella rabatter och tidningarna har därför inte full insyn i prissättningen. Annonskunderna är många och har högst varierande förhandlingsstyrka och möjlighet att välja andra reklammedier än kvällstidningar. Tidningsläsarnas förhandlingsstyrka ligger i att de kan avstå från att köpa om priset är för högt eller tidningens innehåll och redaktionella kvalitet inte motsvarar förväntningarna. Upplagestorleken påverkar även värdet som annonsmedium. På såväl läsarmarknaden som annonsmarknaden finns såväl potentiell som viss faktisk konkurrens från morgontidningar och andra medier. På kvällstidningarnas annonsmarknad varierar konkurrensen för olika typer av annonser. Även om etableringshindren för att starta en ny kvällstidning får anses vara mycket höga uppvägs dessa av den faktiska och potentiella konkurrensen som kvällstidningarna möter från morgontidningar och andra medier.

Konkurrensverket fann vid en sammantagen bedömning att förhållandena på de aktuella marknaderna efter förvärvet inte är sådana att de skulle göra det möjligt med en oligopolistisk dominans för Expressen och Aftonbladet.

Ett förbuds verkningar

Av 35 § KL framgår att ett förbud mot ett företagsförvärv innebär att förvärvet därefter blir ogiltigt, dvs. förbudet får civilrättsliga verkningar. Vad som händer när ett förbjudet förvärv redan har genomförts behandlades i förarbetena till den tidigare konkurrenslagen (prop. 1981/82:165 s. 234 ff, 267 f, 558 f). Lagrådet framhöll då ingreppens långtgående konsekvenser och de problem som kan uppkomma vid återgång av ett förvärv, särskilt när förvärvet skett på annat sätt än genom aktieköp. Lagrådet pekade på att de rättsprinciper som gäller vid uppgörelse mellan parterna och med tredje man delvis är oklara och att

frågorna inte närmare hade analyserats i motiven till lagförslaget. Lagrådet menade att liksom i andra återgångsfall man bör kunna hämta viss ledning av bestämmelserna om klander i 5 kap. jordabalken och om återvinning i konkurslagen. Dock betonades att situationens speciella drag, att återgången grundades på en ogiltighet som ibland kunde konstateras först efter förvärvets fullbordande och som kunde vara svår att förutse, kunde motivera en särbedömning. Lagrådet ansåg det angeläget att förbudsmöjligheten utnyttjades med särskild försiktighet i sådana fall där ett förvärv redan hade börjat genomföras.

Minsta möjliga ingripande genom åläggande

Risker med ett företagsförvärv skall enligt 36 § KL, om det är tillräckligt, i första hand undanröjas genom åläggande om försäljning av ett företag, en rörelse eller del av rörelse eller genom något annat konkurrensfrämjande åläggande av mindre ingripande slag än förbud. Avsikten är att negativa effekter med förvärvet skall undanröjas på det minst ingripande sättet. Ett åläggande kan avse försäljning av såväl en rörelse eller ett företag som existerade inom koncernen redan vid tidpunkten för förvärvet som en del av den förvärvade rörelsen eller det förvärvade företaget.

Frivilliga åtaganden

Det förekommer att företag gör frivilliga åtaganden i samband med företagsförvärv. Vanligtvis delar man in dessa åtaganden i tre olika typer. Strukturella åtaganden är en form som t.ex. kan innebära att förvärvsparten upphör med samarbete med ett annat företag på den aktuella marknaden eller säljer en del av sin rörelse. En annan form av åtagande är att det förvärvande företaget skall begränsa sitt ägande och inflytande i det förvärvade företaget. En tredje form av åtaganden är de som syftar till att motverka att utomstående företag diskrimineras.

Det frivilliga åtagandet har försetts med en sanktionsmöjlighet, det kan förenas med vite. Enligt 57 § andra stycket kan Stockholms tingsrätt på yrkande av Konkurrensverket förelägga vite för överträdelse av ett frivilligt åtagande som ett företag gör.

Vissa processuella bestämmelser

Konkurrensverket får senast 30 dagar från det att ett förvärv anmäldes besluta om särskild undersökning. Så skedde t.ex. vid Expressens

anmälan om förvärv av GT. Fristen är densamma som i Ministerrådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (se avsnitt 5.8). Under denna tid får inte företagen vidta åtgärder för att fullfölja förvärvet. Beslutet om särskild undersökning måste talan om förvärvet väckas hos Stockholms tingsrätt inom 3 månader. Det finns möjlighet att meddela förbud i väntan på slutlig prövning om det är motiverat av ett allmänt intresse som väger tyngre än den olägenhet som förbudet medför. Tingsrätten skall enligt huvudregeln meddela beslut i ett förvärvsärende inom sex månader. Överklagas tingsrättens dom skall Marknadsdomstolen avgöra målet inom tre månader. Om Konkurrensverket inte på frivillig väg får tillgång till det material som behövs vid verkets utredningar kan verket självt ålägga ett företag eller annan vid vite att ta fram materialet. Beslut om åläggande kan överklagas. Talan om utdömmande av vite förs vid tingsrätt.

Mål angående frågor om företagsförvärv handläggs enligt den för indispositiva tvistemål stadgade ordningen i rättegångsbalken såväl i tingsrätten som i Marknadsdomstolen. Numera gäller särskilda regler för rättens sammansättning i konkurrensrättsliga mål.

Antal förvärvsärenden

För att ge en uppfattning om omfattningen av tillämpningen av 34 och 37 §§ KL kan nämnas att Konkurrensverket lämnat uppgifter (se SOU 1997:20 s. 128 f.) om att under tiden 1 juli 1993–30 juni 1996 anmäldes 659 och avslutades 628 företagsförvärv enligt 37 § KL. Därav avsåg 58 anmälda förvärv branschområdet post-tele-medier.

I endast tre fall efter KL:s tillkomst har Konkurrensverket väckt talan om förbud enligt 34 § KL, men i åtskilliga fall har berörda företag frivilligt åtagit sig konkurrensfrämjande åtgärder efter förhandling med Konkurrensverket. Prövning till följd av anmälan om företagsförvärv av medieföretag har gjorts i ett antal ärenden.

5.2.2 Konkurrenslagsutredningens förslag

Konkurrenslagsutredningen fick genom tilläggsdirektiv (1997:38) i uppdrag att göra en översyn av KL:s regler om prövning av företagsförvärv.

I betänkandet Konkurrenslagens regler om företagskoncentration (SOU 1998:98) redovisas skäl för och emot de nuvarande förvärvsreglerna. Utredningens slutsats är att regler om kontroll av företagskoncentrationer också i fortsättningen skall ingå i KL.

Utredningen anser att begreppet företagsförvärv visserligen är förhållandevis klart avgränsat och väl belyst i Konkurrensverkets praxis men att det inte omfattar koncentrationsåtgärder av annat slag än förvärv samt att det fångar in förvärv som är ointressanta från kontrollsynpunkt. Utredningen föreslår därför att förvärvsreglerna anpassas till gemenskapsrättens motsvarande bestämmelser och att begreppet koncentration istället läggs till grund för prövningen. För detta talar bl.a. att marknads-makt och skadliga effekter kan skapas genom andra koncentrations-åtgärder än äganderättsövergång. Utredningen pekar på att såvitt är känt har inte tillämpningen av koncentrationsbegreppet skapat några allvarigare tillämpningsproblem inom gemenskapsrätten och att konkurrenslagstiftningen i övrigt är konstruerad med gemenskapsrätten som förebild. Utredningen föreslår att en definition av koncentration införs i 34 § KL. Enligt förslaget skall paragrafen ha följande lydelse.

En koncentration enligt denna lag föreligger om

1. två eller flera självständiga företag slås samman, eller
2. en eller flera personer, som redan kontrollerar minst ett företag, eller ett eller flera företag genom förvärv av värdepapper eller tillgångar, genom avtal eller på annat sätt direkt eller indirekt får kontroll över ett eller flera företag eller delar därav.

Bildandet av ett gemensamt företag som på varaktig basis fyller en självständig ekonomisk enhets samtliga funktioner utgör en koncentration enligt första stycket 2.

Utredningen föreslår ingen ändring avseende avgränsningen av kontrollområdet utan anser att nuvarande konstruktion med tröskelvärde i form av en generell omsättningsgräns skall behållas. Utredningen föreslår emellertid att anmälningsskyldigheten till viss del inskränks och att förfarandet förenklas. En koncentration skall enligt förslaget anmälas om de berörda företagen tillsammans har en omsättning föregående räkenskapsår som överstiger fyra miljarder kronor *och* minst två av de berörda företagen driver verksamhet inom landet och i denna verksamhet har en omsättning föregående räkenskapsår som överstiger 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen.

Utredningen anser att det föreligger behov av en mer informell ordning vid Konkurrensverkets förberedande handläggning av ärenden om företagskoncentrationer. Utredningen föreslår att det bör överlämnas till Konkurrensverket att överväga den närmare utformningen och tillämpningen av en sådan ordning. En förenklad handlägningsordning kräver enligt utredningens mening ett utökat sekretesskydd. Utredningen föreslår att sekretesskyddet för de uppgifter som företagen lämnar till Konkurrensverket innan en formell anmälan enligt 37 § KL sker, görs

absolut fram till den tidpunkt när anmälan lämnas in till verket. Därefter bör sekretess gälla i samma omfattning som enligt nuvarande ordning.

5.3 Förbjudna konkurrensbegränsningar

Konkurrensbegränsande samarbete

Enligt 6 § KL är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Med avtal jämförs i 3 § tredje stycket samordnande förfaranden och beslut av en sammanlutning av företag. Paragrafen innehåller i andra stycket en uppräkningslista av konkurrensbegränsningar som inte är tillåtna. Uppräkningslistan är inte uttömmande utan skall ses som exempel.

Vad som är konkurrensbegränsande samarbete enligt 6 § avgörs i det enskilda fallet. Bestämmelsen innehåller tre olika kriterier för att förbudet skall vara tillämpligt. Det första är *avtalskriteriet*. Ibland kan redan ett avtals syfte vara avgörande. *Konkurrensbegränsningskriteriet* kräver att ett avtal, beslut eller samordnat förfarande har konkurrensbegränsande syfte eller verkningar. I sista hand förutsätter konkurrensbegränsningskriteriet ett s.k. konkurrenstest dvs. en närmare prövning av avtalets påverkan på konkurrensen på den relevanta marknaden. En utgångspunkt kan därvid vara att i en effektiv konkurrenssituation antalet säljare inte är för litet, de utbudna produkterna inte för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering. Den relevanta marknaden avgränsas precis som vid förvärvskontroll genom att man bestämmer produktmarknaden och den geografiska marknaden.

Det tredje kriteriet är att konkurrensbegränsningen måste ha *märkbara effekter*, vilket innebär att de måste ha ekonomiska verkningar av någon betydelse. I praktiken betyder det i första hand att storleken på de samarbetande företagen och marknadsandelen har betydelse för bedömningen.

Dessutom gäller effektprincipen, vilken innebär att konkurrensbegränsningen måste ha en viss påverkan på den svenska marknaden.

Även om förbudet är heltäckande för alla former av konkurrensbegränsande samarbete är det enligt förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 19) givet att det finns vissa typer av samarbete som i särskilt hög grad är negativa för konkurrensen, exempelvis avtal om priser, produktions- och utbudsbegränsningar av olika slag samt uppdelning av marknader.

Undantag från förbudet om konkurrensbegränsande samarbete

Från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete skall enligt 8 § kunna medges undantag i enskilda fall av Konkurrensverket. 17 § ger också möjlighet till undantag för grupper av avtal som uppfyller förutsättningarna för enskilda undantag. Föreskrifter om sådana gruppundantag skall beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Konkurrensverkets praxis beträffande relevant marknad i fråga om annonssamarbete

Ett exempel i Konkurrensverkets praxis från massmedieområdet på vad som ansetts vara relevant produktmarknad i ett ärende om annonssamarbete är ärendet Dagens Nyheter m.fl, Konkurrensverket (dnr 1470/93). I ärendet beviljades icke-ingripandebesked för ett annonssamarbete mellan Dagens Nyheter, Göteborgs-Posten och Sydsvenska Dagbladet med hänsyn till att tidningarna inte var att anse som konkurrenter i fråga om annontjänsterna. Konkurrensverket fann att eftersom de berörda tidningarna har sin huvudsakliga spridning inom olika geografiska områden och ingen har en marknadsandel över en procent inom de övrigas respektive spridningsområde är de, sett från annonsörernas synpunkt, inte att anse som substituerbara produkter eftersom målgruppen för annonsbudskapet styr placeringen av annonserna.

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning

Förbudet mot *missbruk av dominerande ställning* i 19 § KL riktar sig mot åtgärder som företag med dominerande marknadsställning vidtar mot andra företag eller mot konsumenter på den marknaden. Till skillnad från 6 § handlar denna bestämmelse om *ett* företags eller *en* företagsgrupps ensidiga agerande. Att ha en dominerande marknadsställning är inte i sig förbjudet. Vad som förbjuds är missbruk av denna ställning i den meningen att ställningen utnyttjas på ett sätt som skadar konkurrensen. Förbudet omfattar varje slag av missbruk av den dominerande ställningen. Uppräkningen i lagtexten utgör exempel på missbruk och är således inte uttömmande. Som missbruk anses enligt punkt 1 att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen avtalsvillkor. Därmed avses t.ex. över- och underprissättning. Som missbruk anses enligt punkt 2 att begränsa produktionen, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna, s.k. exklusivbestämmelser. I punkt 3 tas olika former

av diskriminering upp, såsom att tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel. Den sista punkten rör kopplingsförbehåll, dvs. att ställa som villkor för att ingå ett avtal att den andre parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Beträffande avgränsningen av vad som är relevant marknad och bedömningen av om ett företag har en dominerande ställning hänvisas till vad som redovisats i det föregående (se avsnitt 5.2.1) och till exemplen nedan.

Konkurrensverkets praxis avseende 6 och 19 §§ KL beträffande tidskrifts- och tidningsdistribution, annonsarbete och programpaketering

Tidsam

Ett exempel i Konkurrensverkets praxis är ett ärende som slutligen avsåg ansökan om icke-ingripandebesked av Tidsam AB (Tidsam) beträffande Tidsams kriterier för antagande av nya distributionsuppdrag (dnr 766/94). Konkurrensverket förklarade i sitt beslut att kriterierna inte omfattades av förbudet i 19 § KL och att det inte fanns anledning att ingripa.

Tidsam är dotterbolag i en koncern med Tidsam Intressenter AB som moderbolag. Moderbolaget ägs nu till 42,5 procent av bolag ingående i Bonnier AB, till 28,5 procent av Allersfären, till 14,5 procent av Egmont och till 14,5 procent av Förlags AB Albinsson & Sjöberg. Tidsam startade sin verksamhet 1992 med avsikt att åstadkomma en högeffektiv distribution av i första hand ägarförlagens tidskrifter.

Konkurrensverket bedömde att den relevanta produktmarknaden omfattar distribution av tidskrifter för lösnummerförsäljning och att den relevanta geografiska marknaden är Sverige. På marknaden finns främst två aktörer. Tidsam har en marknadsandel om ca 85 procent och konkurrenten SM Distribution har i princip den återstående delen. Tidsam har en dominerande ställning på den relevanta marknaden.

Tidsam beräknade sitt faktiska kapacitetsutnyttjande till 93,3 procent i november 1994 och under 1995 till 98 procent. SM Distribution uppgav att bolagets kapacitetsutnyttjandet låg kring 50 procent.

Tidsams kriterier för att åta sig distributionsuppdrag i en situation då ledig kapacitet uppkommer som bara är tillräcklig för en titel är att lämna ägarförlagen företräde till distributionen. Vid nästa lediga kapacitetsutrymme skall förlag som inte är ägare ges företräde.

Konkurrensverket konstaterade att kriterierna utgår från grundförutsättningen att distributionskapaciteten är begränsad och att Tidsam inte kan åta sig alla uppdrag. Konkurrensverket bedömde att detta i och för sig var en naturlig utgångspunkt även för ett företag med en så stark marknadsställning som Tidsam och att det torde saknas förutsättningar för att tvinga Tidsam att bygga ut sin kapacitet.

Enligt Konkurrensverket skall ett företags ägare kunna ha fördelar av företagets verksamhet och det är naturligt att ägarna har intresse av att få företräde till företagets tjänster. Men man bör enligt verkets mening kunna ställa vissa krav på ett företag i Tidsams ställning när ledig distributionskapacitet uppkommer. Distributionsuppdragen bör fördelas på marknaden efter kriterier som har en rimlig grad av objektivitet, förutsägbarhet och tydlighet.

Att Tidsam vid ledig kapacitet i första hand tillgodoser sina ägares distributionsbehov kan enligt verket innebära att ett förlag som inte är ägare tillfällig negativt särbehandlas till förmån för ägarförlagen. Detta kan gälla titlar som konkurrerar med titlar utgivna av ägarförlagen. Distribution genom SM Distribution är då alternativet. Det finns dock vissa skillnader i distributionstjänstens innehåll. Tidsams återförsäljarnät är dubbelt så stort som SM Distributions. Tidsam distribuerar två gånger i veckan. SM Distribution distribuerar var fjortonde dag med möjlighet till snabbdistribution till särskild betalning. Konkurrensverket konstaterade att kraven på spridning och utgivningsfrekvens varierar mellan olika slag av tidningar, beroende på utgivarens ambitioner och produktens utformning med hänsyn till avsedda köpkategorier. Konkurrensverket ansåg att det inte kunde uteslutas att distribution genom SM Distribution för vissa tidningar under en begränsad tidsperiod inte var ett likvärdigt alternativ till Tidsam, vilket eventuellt kunde få begränsade negativa effekter för berörda tidningar och för konkurrensen. Konkurrensverket fann emellertid att Tidsams förfarande inte är av den karaktären att det bör bedömas som diskriminering och anses utgöra missbruk av dominerande ställning eftersom utjämning torde ske med tiden. Inte heller inträdesavgiften för nya kunder fann verket vara att anse som missbruk. Konkurrensverket uttalade att verket uppfattat att kriterierna för utgivningsdag och titelbyte m.m. skulle tillämpas på ett sådant sätt att Tidsam endast tog hänsyn till de distributionstekniska krav som systemet innebär i fråga om såväl begränsningar som möjligheter.

Konkurrensverket fann på de redovisade skälen att de anmälda kriterierna för fördelning av distributionsuppdrag har en sådan rimlig grad av objektivitet, förutsägbarhet och tydlighet att de inte i sig utgör missbruk enligt 19 § KL och biföll ansökan om icke-ingripandebesked.

I två separata ärenden som dock har samband med Tidsams ansökan har Epix Förlags AB (797/94) respektive Moto Press AB och Media Press SN AB (dnr 837/94) gjort gällande att Tidsam AB överträder KL genom att vägra att åta sig distributionen av vissa tidskrifter och yrkat att Konkurrensverket skall ålägga Tidsam att upphöra med överträdelser. Mot bakgrund av de nya kriterierna och Konkurrensverkets beslut att de inte omfattas av något av förbuden i KL fann Konkurrensverket inte skäl att vidta någon åtgärd i dessa ärenden. Det kan i detta sammanhang nämnas att Epix Förlags AB därefter själv förde talan vid Stockholms tingsrätt mot Tidsam AB om att bolaget skulle upphöra med överträdelse av förbudet i 19 § KL. Tingsrätten biföll inte bolagets talan (Dom 97-10-10, mål nr T8-620-95) och Epix Förlags AB har överklagat till Svea hovrätt.

Storstockholms Lokaltrafik (SL)

Ärendet (dnr 1020/96) gällde prövning av frågan om SL:s vägran att medverka till att distribuera Dagens Nyheters planerade gratistidning utgjorde konkurrensbegränsning i strid med 6 § och missbruk av dominerande ställning enligt 19 § KL. Konkurrensverket fann att SL:s vägran varken stred mot 6 eller 19 § KL.

Dagens Nyheter hade vänt sig till SL för att få tillgång till distribution inom kollektivtrafikområdena och nå samma kundkrets som tidningen Metro. SL:s inställning var att man för närvarande inte ville medverka till distribution av ytterligare en tidning.

Konkurrensverket hänvisade till att som allmän princip gäller att ett dominerande företag måste påvisa en objektiv rättfärdig grund för att vägra leverans till en etablerad kund. DN har inte tidigare varit kund hos SL vad avser distribution och kan därmed inte hävda att SL gjort sig skyldig till någon leveransavstängning. Konkurrensverket konstaterade vidare att ett företag med dominerande ställning inte får diskriminera till förmån för sina egna aktiviteter på en viss marknad men att SL:s vägran inte innebär ett sådant förfarande. Konkurrensverket fann att SL:s vägran inte utgör missbruk enligt 19 § KL och att det därför inte fanns anledning att fastställa den relevanta marknaden och huruvida SL har en dominerande ställning på denna.

Konkurrensverket uttalade också att det i ärendet inte framkommit något som tyder på att SL tillsammans med Metro skulle ha avtalat om att DN eller andra inte skulle få distribuera gratistidningar inom kollektivtrafiken. Någon konkurrensbegränsning i strid med 6 eller 19 §§ förelåg enligt Konkurrensverket därför inte i detta avseende.

Impact

Konkurrensverket fattade i november 1997 beslut om en ansökan om icke-ingripandebesked av Aftonbladet, Expressen, GT och Kvällsposten avseende annons-samarbete (dnr 1842/93). Konkurrensverket fann att tidningarnas annons-samarbete Impact för märkesvaruannonsering på riksnivå inte omfattades av något av förbuden i 6 eller 19 §§ KL.

Bakgrunden är att kvällstidningarna har träffat ett avtal om annons-samarbete i syfte att gemensamt profilera, sälja och marknadsföra sig som ett av de viktigaste huvudmedierna mot ca 500 märkesvaru-annonser som annonserar på riksnivå. Dessa annonsörer är stora företag med resurser att kunna välja mellan olika reklammedier oberoende av prisskillnader. Samarbetet innebär att det räcker att en märkesvaruannonsör sluter ett enda avtal för att få sina annonser införda i alla kvällstidningar under en och samma tidsperiod. Ett annonspaket är odelbart och priset sätts efter en särskild prislista som bestäms huvudsakligen med hänsyn till prisnivån hos konkurrerande medier såsom TV, direktreklam, veckopress samt regional och rikstäckande dagspress. Priset blir lägre än om avtal slutits med var och en av tidningarna. Annonsintäkterna och kostnaderna för samarbetet fördelas efter en fördelningsnyckel som bygger på varje tidnings andel läsare av det sammanlagda antalet läsare som tidningarna har. Försäljningen av annonspakten Impact uppgick år 1996 till 300 miljoner kr, vilket skall jämföras med att de totala annonsintäkterna för kvällstidningarna uppgick till över 600 miljoner kr.

Konkurrensverket bedömde att den *relevanta produktmarknaden är märkesvaruannonsering* och grundade denna bedömning på att de annonsörer som samarbetet riktar sig mot använder sig av flera olika medier. Det föreligger vissa skillnader mellan dessa olika medier med avseende på främst kostnader, men också målgrupp och vissa andra egenskaper. Verket ansåg att det synes råda utbytbarhet mellan medierna i vissa fall under förutsättning att annonsörernas reklambudget medger detta. I andra fall utgör de komplement till varandra. För många annonsörer utgör dock inte reklam-TV ett realistiskt alternativ. Den *relevanta geografiska marknaden är hela Sverige* på grund av att samarbetet inte avser regional eller lokal annonsering. Verket fann att inget av de medverkande företagen ensamt kan erbjuda den annonstjänst som samarbetet avser eftersom ingen av tidningarna har den täckning som annonsörerna vill ha. Även om de riksspridda kvällstidningarna Aftonbladet och Expressen vardera når drygt en miljon läsare per dag har de inte tillräckligt hög täckning i jämförelse med TV4 som i genomsnitt når ca 3,5 miljoner tittare varje dag. Kvällstidningarna har genom samarbetet skapat en speciell produkt vid sidan av respektive

tidnings egen annonsförsäljning och annonssamarbetet är en nödvändig förutsättning för att kunna delta i konkurrensen om märkesvaru-annonsering på riksnivå. Andra tidningar som inte kan erbjuda rikstäckande annonsering bör inte anses som konkurrenter på den relevanta marknaden. Konkurrensverket pekade på att priset för annonstjänster utanför annonssamarbetet påverkas av helt andra faktorer än de som styr prissättningen. Konkurrensverket ansåg att fördelningen av inkomster torde leda till ett än hårdare konkurrenstryck på läsarmarknaden. Konkurrensverket, som konstaterade att avtalskriteriet i 6 § är uppfyllt, bedömde att avtalet om annonssamarbetet Impact inte kunde anses konkurrensbegränsande i den mening som avses i 6 § KL och att ingenting framkommit som talade för att samarbetet omfattades av förbudet i 19 § KL.

Pressens Morgontjänst

Tidnings AB Metro gjorde i klagomål den 10 oktober 1996 gällande dels att det förelåg otillåten samverkan mellan tidningsföretagen AB Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet AB & Co inom ramen för den av Pressens Morgontjänst KB bedrivna distributionsverksamheten, dels att AB Dagens Nyheter/Pressens Morgontjänst KB missbrukade en dominerande ställning på marknaden genom att inte åta sig distribution av tidningen Metro.

Bakgrunden var att Pressens Morgontjänst, som ägs till 80 procent av Dagens Nyheter och till 20 procent av Svenska Dagbladet och som distribuerar dessa tidningar samt Finanstidningen, Dagens Industri och Dagen till abonnenter i Storstockholmsområdet, hade avböjt att distribuera tidningen Metro, som huvudsakligen enligt avtal med SL distribueras gratis till läsare i Stockholm via tidningsställ i buss- och tunnelbanestationer.

Konkurrensverket konstaterade i beslut den 8 januari 1999 (dnr 1044/96) bl.a. att det syntes ostridigt att AB Dagens Nyheter som majoritetsägare hade rätt att utse majoriteten av Pressens Morgontjänsts styrelse och dess företagsledning och härigenom även hade ett ensamt bestämmande inflytande över företagets verksamhet. AB Dagens Nyheter och Pressens Morgontjänst fick därför anses ingå i samma ekonomiska enhet.

Det förhållandet att Dagens Nyheter i den av Pressens Morgontjänst bedrivna verksamheten och i enlighet med de i presstödsförordningen anvisade formerna hade avtalat om och utförde distribution av Svenska Dagbladet medförde enligt Konkurrensverket inte att samarbetet som sådant mellan dem i sig utgjorde ett samarbete som stod i strid mot 6 §

KL. Vad Metro anfört i detta avseende föranledde därför inte någon åtgärd med stöd av KL.

När det gällde frågan om missbruk av dominerande ställning fann Konkurrensverket att den relevanta marknaden borde bestämmas till marknaden för distribution av morgontidningar genom utbärning inom Stockholmsregionen. Pressens Morgontjänst hade en faktisk monopolställning på denna marknad och följaktligen en dominerande ställning.

Konkurrensverket anmärkte i sitt beslut att det i EG:s rättspraxis inte ansetts utgöra missbruk av en dominerande ställning när ett tidningsföretag, som kontrollerar en betydande del av dagstidningsmarknaden i en medlemsstat och som driver det enda rikstäckande systemet som finns i den staten för utbärning av dagstidningar, vägrar att mot rimlig ersättning låta en utgivare av en konkurrerande dagstidning få tillgång till detta system. (Mål C-7/97 Oscar Bronner GmbH & Co. KG, dom den 26 november 1998.)

För att missbruk av en dominerande ställning skall kunna anses föreligga borde enligt Konkurrensverket därför visas att det föreligger ekonomiska, rättsliga eller tekniska hinder av sådan beskaffenhet att de omöjliggör, eller i vart fall uppställer orimliga hinder, för en utgivare av en morgontidning – som så önskar – att inrätta, självt eller i samarbete med andra utgivare, ett eget system för distribution av sådana tidningar.

Konkurrensverket anmärkte att tidningen Metro var en etablerad morgontidning med över 600 000 läsare och att ägarbolaget, som är dotterbolag inom en större koncern, har en omsättning som uppgår till ca 200 miljoner kr under 1998. Vidare anmärktes att ägarbolaget redan hade tillgång till en fungerande och effektiv distributionskanal i Stockholmsområdet och att tidningen även etablerats på andra platser, såväl inom som utom landet.

Slutsatsen för Konkurrensverket blev därför att Metro hade en stark ekonomisk och finansiell ställning och inte kunde anses sakna ekonomiska resurser att etablera ett system för utbärning av tidningen. Några lagliga eller tekniska hinder kunde inte heller anses föreligga. Enbart det förhållandet att företaget på grund av tidningens nuvarande eller beräknade abonnerade upplaga inte ansåg sig vara i stånd att ensam eller tillsammans med andra inrätta och driva ett eget system för tidningsutbärning på rimliga ekonomiska villkor kunde inte anses medföra att Dagens Nyheter AB eller Pressens Morgontjänst gjort sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning på sätt som har gjorts gällande.

Slutligen anmärkte Konkurrensverket att det finns andra sätt att distribuera morgontidningar, t.ex. genom lösnummerförsäljning, postbefordran och övriga former av distributionsverksamhet, och att sådana former redan i viss utsträckning används vid distribution av morgon-

tidningar på andra platser, även om dessa distributionssätt i vissa fall kan anses utgöra en mindre fördelaktig form av tidningsdistribution.

Konkurrensverket fann mot bakgrund av det anförda att inte heller skäl till ingripande med stöd av 19 § KL förelåg.

Konkurrensverkets beslut innehåller dessutom uttalanden av intresse för belysning av verkets syn på förhållandet mellan TF och KL. Kommittén återkommer till detta i det följande.

Kabel-TV-företagen

Ett ärende som rör en annan del av massmediesektorn prövades av Konkurrensverket i december 1997. Saken gällde kabel-TV-bolagens marknadsställning (dnr 17/97). Ärendet initierades genom en anmälan av tidningen Vår Bostads chefredaktör Östen Johansson. Johansson har gjort gällande att kabelföretagen har monopol i respektive bostadsområde och att de missbrukar sina monopol genom att hindra TV-titarna från att se de program som de vill se och genom att tvinga dem att betala för TV-kanaler som de inte vill ha. Han har även gjort gällande att styckpriset för programkanalerna skulle bli betydligt lägre om det gick att teckna abonnemang styckvis i stället för paketvis.

Konkurrensverket gjorde bedömningen att kabel-TV-bolagens paketering av TV-kanaler till hushållen inte strider mot konkurrenslagen.

Huvudfrågan i Konkurrensverkets prövning var om kabel-TV-bolagens programpaketering till hushåll kan utgöra ett oskäligt affärsvillkor i den mening som avses i 19 § KL. Konkurrensverket fann att den *relevanta produktmarknaden är distribution av satellitsända programkanaler i kabelnät* och att samtliga hushåll inom en och samma fastighet normalt har tillgång till endast ett bolags utbud varför de områden som motsvaras av *respektive kabel-TV-bolags distributionsområde utgör relevanta geografiska marknader*. Vid bedömningen av om företagen har en dominerande ställning konstaterades att när ett avtal tecknas med ett kabel-TV-bolag är hushållen i fastigheten hänvisade till det bolag som avtal slutits med och det utbud som det aktuella bolaget erbjuder. Oftast blir bolaget ensam distributör på den relevanta marknaden. Enligt Konkurrensverket kan samtliga kabel-TV-bolag som distribuerar programkanaler till hushållen därför sägas ha en dominerande ställning på den relevanta marknaden. Beträffande frågan om bolagen missbrukat denna ställning ansåg verket att det inte fanns anledning att ifrågasätta bolagens uppgifter om att det vid upphandlingen av kabel-TV-tjänster råder full konkurrens. Det konstaterades att det förhållandet att bolagen distribuerar programkanalerna paketvis utgör en del av deras affärsidé och kan uppfattas vara normalt handelsbruk i branschen. Verket bedömde att konkurrensen vid upphandlingstillfället är ett incitament för

bolagen att ta hänsyn till fastighetsägarens och indirekt hushållens efterfrågan och att detta skulle kunna tala för att programpaketering inte skulle vara ett villkor som bolagen i kraft av en dominerande ställning tvingar på hushållen. Att kräva av bolagen att de med den analoga tekniken skall erbjuda hushållen att abonnera på kanaler styckvis skulle enligt verket inte vara en bra väg eftersom utredningen i ärendet inte motsäger bolagens ståndpunkt att det skulle leda till kostnadsökningar och högre abonnemangsavgifter för hushållen. Konkurrensverket påpekade att när digitaliseringen av kabelnäten är fullt genomförd och de nuvarande kapacitetsbegränsningarna är borta, finns det enligt verkets uppfattning större skäl att ställa krav på kabel-TV-bolagen att varje abonnent skall ha möjlighet att påverka sitt eget programutbud.

Konkurrensverkets slutsats blev att kabel-TV-bolagens paketering av programkanaler till hushållen för närvarande mer beror på tekniska och kostnadsmissiga faktorer än att bolagen utnyttjar de möjligheter som följer av den dominerande ställningen till att uppnå handelsvinster som de inte skulle ha uppnått om det hade funnits en normal och tillräckligt effektiv konkurrens. Konkurrensverket bedömde att det vid sådant förhållande inte går att slå fast att bolagens paketering utgör missbruk av en dominerande ställning enligt 19 § KL.

Konkurrensverket konstaterade att utredningen i ärendet inte gav stöd för att det finns en sådan samordning mellan kabel-TV-bolagen om att bara erbjuda hushållen paketering av programkanaler som skulle kunna omfattas av förbudet i 6 § KL. Konkurrensverket påpekade dock att det av utredningen framgick att flera programbolag hade önskemål om att ingå i paket vid distributionen till hushåll och att det finns mycket som talar för att ett avtal eller samordnat förfarande mellan ett programbolag och ett kabel-TV-bolag om att bara distribuera programkanaler i paket är konkurrensbegränsande i den mening som avses i 6 § KL men att denna fråga inte har varit föremål för verkets prövning i ärendet.

Sanktioner vid överträdelse av förbuden

En överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag eller missbruk av dominerande ställning skall kunna medföra skadeståndsskyldighet och konkurrensrättsliga ingripanden i form av dels ålägganden vid vite att upphöra med en pågående överträdelse, dels åläggande att betala konkurrensskadeavgift för en redan begången överträdelse. Avgiften skall kunna uppgå till högst 5 miljoner kr eller till ett högre belopp, dock inte överstigande tio procent av företagets omsättning föregående kalenderår.

Icke-ingripandebesked

Som framgått av exemplet i Konkurrensverkets praxis finns det i KL en möjlighet att hos Konkurrensverket ansöka om ett icke-ingripandebesked. Det innebär att Konkurrensverket prövar och förklarar huruvida ett avtal eller ett förfarande omfattas av något av förbuden i 6 eller 19 § enligt de uppgifter som är tillgängliga för verket. Ett icke-ingripandebesked enligt 20 § innebär att Konkurrensverket inte kan vidta åtgärder mot företaget.

Avtal och förfaranden som prövats av Konkurrensverket

Konkurrenslagsutredningen redovisade i betänkandet Konkurrenslagen 1993–1996 (SOU 1997:20 s. 87–95 och 110–114) en sammanställning av uppgifter om olika avtal och förfaranden som har prövats i sak enligt 6 och 19 §§ och avslutats av Konkurrensverket under perioden 1 juli 1993–den 30 juni 1996. Den fördelning som har gjorts efter branschområden följer Konkurrensverkets system. Medier sammanförs med post och tele i denna fördelning. Sammanställningen nedan visar att det är fråga om en relativt begränsad praxis inom branschområdet post-telemedier. Prövning har skett enligt:

- 6 § andra stycket 1 KL i 25 ärenden.
- 6 § andra stycket 2 KL i 5 ärenden.
- 6 § andra stycket 3 KL i 1 ärende.
- 6 § andra stycket 4 KL i 0 ärende.
- 6 § KL i övrigt 4 ärenden.
- 19 § andra stycket 1 KL 2 ärenden.
- 19 § andra stycket 2 KL 0 ärende.

- 19 § andra stycket 3 KL 2 ärenden.
- 19 § andra stycket 4 KL 0 ärende.
- 19 § KL i övrigt 2 ärenden.

5.4 Uppbrytning av företagskoncentrationer

Det bör påpekas att KL – lika lite som EG:s konkurrenslagstiftning – inte ger möjlighet att bryta upp bestående företagskoncentrationer. Frågan om att införa en möjlighet att bryta upp företagskoncentrationer har emellertid varit föremål för bedömning vid några tillfällen. Konkurrensutredningen konstaterade i betänkandet (SOU 1978:9) Ny konkurrensbegränsningslag att när en dominerande ställning medförde skadlig verkan det under speciella omständigheter var otillräckligt att gripa in endast mot sådan verkan. Sådana omständigheter förelåg t.ex. i de fall det kunde antas att marknadsdominansen också i fortsättningen kom att innebära skadlig inverkan i en eller annan form och att ett strukturellt ingrepp behövdes för att komma tillrätta med detta förhållande. Utgångspunkten var att i lämplig utsträckning söka återställa förutsättningarna för en fungerande konkurrens. Därvid borde det komma i fråga enligt utredningen med upplösning av ett dominerande företag i flera enheter som kunde konkurrera med varandra. Utredningsförslaget föranledde emellertid inte någon lagstiftning. I propositionen till 1982 års konkurrenslag (prop. 1981/82:165 s. 82) uttalades att remisskritiken mot förslaget var tungt vägande och att det därför inte kunde förordnas att den föreslagna bestämmelsen infördes.

Även Konkurrenskommitténs förslag i betänkandet (SOU 1991:59 Del 2 s. 202 f.) Konkurrens för ökad välfärd, som låg till grund för den nya konkurrenslagstiftningen, innehöll en möjlighet att bryta upp starka företagskoncentrationer för det fall detta var den enda framkomliga vägen att åstadkomma en effektiv konkurrens. Uppbrytningen skulle ske genom ett åläggande för företaget i fråga att avyttra en viss del av rörelsen. Regeringen framhöll i propositionen (prop. 1992/93:56 s. 45) att det visserligen även i fortsättningen kommer att finnas marknader som i stor utsträckning är avskärmade från konkurrens, och att det i och för sig kunde anföras skäl för att det skulle finnas en möjlighet att bryta upp mycket starka företagskoncentrationer på sådana marknader. En så ingripande åtgärd skulle i så fall få reserveras för rena undantagsfall. Med hänsyn emellertid till de stora konsekvenser en uppbrytning har för berörda företag och till de svårigheter av rättslig och annan art som är förenade med en sådan åtgärd ansåg regeringen att en möjlighet att bryta upp bestående företagskoncentrationer inte borde införas.

Konkurrenslagsutredningen har på nytt behandlat frågan i sitt betänkande (SOU 1997:20 s. 143–148). Utredningen konstaterar att det inte finns några erfarenheter från tillämpningen av KL som talar för att frågan om uppbyggnad av företag bör bedömas annorlunda än som skett i tidigare lagstiftningsärenden och anser det inte motiverat att föreslå en bestämmelse som ger möjlighet att bryta upp företagskoncentrationer.

För tydlighetens skull bör nämnas att det skulle kunna tänkas inträffa att Konkurrensverket får kännedom om ett företagsförvärv avseende ett företag med en omsättning understigande 100 miljoner kr först efter det att förvärvet har fullbordats och att verket då finner sådana omständigheter föreliggande att förvärvet bör anmälas. Om förvärvet därefter förbjuds av domstol, kan beslutet sägas innebära att den redan genomförda företagskoncentrationen bryts upp. Lagen måste emellertid för ett sådant fall vara att förstå på det sättet att beslutet om anmälningsskyldighet får tillbakaverkande kraft så till vida att förvärvet inte blir fullt genomförbart förrän prövningen har verkställts. Någon uppbyggnad i egentlig mening blir det således inte fråga om.

Beträffande Massmediekoncentrationsutredningens (MKU) förslag att bryta upp företags- eller ägarstrukturen se avsnitt 9.1.

5.5 Joint ventures

En samarbetsform som har och kanske kommer att få än större betydelse i framtiden för medieområdet är joint ventures. Vad som avses med ett joint venture är inte helt entydigt. Begreppet används för många olika företeelser. Det förekommer inte i KL eller förarbetena till lagen. En svensk synonym skulle kunna vara samriskföretag. Normalt avses med joint venture att två eller flera företag driver en viss gemensam verksamhet (se SOU 1998:98 s. 197 ff.). Ibland har joint venture beskrivits som en hybrid mellan ett samarbetsavtal och ett samgående (jfr. Gahnström-Norelid, *Företagsförvärv i Sverige, En handbok för praktiker*, 1996, s. 143 f.) I saken ligger att kontrollen av verksamheten förutsätts ske gemensamt. Verksamheten kan bedrivas i en egen juridisk person men det är ingen förutsättning, det räcker att det är fråga om en separat affärsenhet för att begreppet skall vara tillämpligt. Carlsson m.fl. (Konkurrenslagen s. 59 f.) belyser olika exempel på joint ventures och synes då ta KL:s synsätt – att ett förvärv kännetecknas av en äganderättsövergång mellan rättssubjekt (se SOU 1978:8 s. 341) – som utgångspunkt för resonemangen. Om ett joint venture bildas genom att två eller flera företag tillsammans förvärvar ett befintligt företag utgör förvärven av andelar i det förvärvade företaget företagsförvärv i kon-

kurrenslagens mening. Om den gemensamma verksamheten byggs upp genom att ett nytt bolag bildas utgör inte bildandet i sig att ägarna gör något företagsförvärv. Tillskjuter ägarna hela eller delar av sina rörelser till ett nybildat bolag gör bolaget ett företagsförvärv i KL:s mening. Tillskjuter de endast kapital så har inget företagsförvärv skett.

Syftet med ett joint venture kan t.ex. vara att sprida finansiella risker, att få stordriftsfördelar eller att skaffa sig ett eftertraktat teknologiskt kunnande. Beroende på syftet, kan effekterna på konkurrensen utfalla olika.

Tidigare skiljde EG-rätten, eller närmare bestämt Ministerrådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (se avsnitt 5.8), på koncentrativa respektive kooperativa joint ventures. I förordningen innebar det förstnämnda bildandet av ett gemensamt företag som varaktigt fyller en autonom ekonomisk enhets samtliga funktioner och som inte medför en samordning av konkurrensbeteendet mellan bildarna inbördes eller mellan dessa och det gemensamma företaget. Ett kooperativt joint venture innebar bildandet av ett gemensamt företag som har till syfte eller resultat att samordna konkurrensbeteendet hos självständiga företag. Koncentrativa joint ventures skulle bedömas enligt förordningen och kooperativa enligt artiklarna i Romfördraget. Kommissionen har även gett ut ett särskilt tillkännagivande, i samband med att förordningen trädde i kraft, för att förtydliga hur man skall kunna göra åtskillnad mellan kooperativa och koncentrativa joint ventures. Tillkännagivandet har reviderats år 1994 (OJ C 385, 31.12.1994). Den 1 mars 1998 gjordes emellertid ändringar i förordningen bl.a. avseende behandlingen av joint ventures.

Carlsson m.fl. pekar på att det i KL inte finns några bestämmelser motsvarande de i förordningen och att det inte heller av förarbetena går att dra slutsatser om att man skall göra åtskillnad mellan koncentrativa och kooperativa joint ventures. Författarnas bedömning är att såsom 4 § KL är formulerad det inte finns utrymme för någon annan tolkning än att varje förvärv som ger förvärvaren ett bestämmande inflytande över ett företag utgör ett företagsförvärv i KL:s mening. Såväl koncentrativa som kooperativa joint ventures kan således innefatta företagsförvärv i KL:s mening.

Konkurrensverket har intagit samma ståndpunkt i sin praxis. Konkurrensverkets ståndpunkt i fråga om behandlingen av joint ventures är emellertid omdiskuterad.

Konkurrenslagsutredningen har uppmärksammat frågeställningen i sina betänkanden. Utredningen säger att med den föreslagna ändringen kommer skillnaderna mellan EG-rätten och de svenska reglerna att försvinna (SOU 1998:98 s. 244).

5.6 Förhållandet mellan bestämmelserna om förvärvskontroll i 34 § och de förbjudna konkurrensbegränsningarna i 6 och 19 §§

Frågan om synen på joint ventures aktualiserar i sin tur frågan om hur förhållandet är mellan förvärvskontrollbestämmelserna och bestämmelserna mot konkurrensbegränsning i 6 och 19 §§ KL. Det framgår inte av KL eller förarbetena till lagen om 34 § är exklusivt tillämplig på företagsförvärv eller om ett förvärv även kan prövas enligt 6 och 19 §§.

Carlsson m.fl. (Konkurrenslagen s. 60 och 63 f.) anser att om en gemensamt bedriven verksamhet inte innebär ett företagsförvärv i lagens mening kan tillåtligheten av verksamheten prövas mot bestämmelserna i 6 § KL om förbud mot konkurrensbegränsande samarbete. De anser vidare att det vore oacceptabelt om konkurrensbegränsande samarbete skulle kunna undandras prövning enligt 6 och 19 §§ KL enbart genom att det bedrivs i form av ett joint venture som innefattar företagsförvärv i KL:s mening.

Konkurrensverket har tagit upp frågeställningen, bl.a. i ärendet Kinnevik/TV4, Konkurrensverket (dnr. 1864–65/93). Ärendet gällde ett konsortialavtal mellan Kinnevik och Nordisk Television AB. Konsortialavtalet reglerade företagets ägande i annonsförsäljningsföretaget Airtime AB. Kinneviks ståndpunkt var sammanfattningsvis att Airtime AB skulle anses som ett joint venture och klassas som ett företagsförvärv. Enligt Kinnevik kunde konsortialavtalet därför inte prövas enligt 6 § KL. Konkurrensverket ansåg att det förhållandet att ett företagsförvärv som sådant inte kan prövas inte hindrar Konkurrensverket från att ingripa mot konkurrensbegränsningar i avtal som har ingåtts i samband med förvärvet och att detta gällde oberoende av om det vara fråga om ett joint venture eller inte.

5.7 Konkurrensreglerna i Romfördraget

De grundläggande konkurrensreglerna

De grundläggande konkurrensregler i Romfördraget som är tillämpliga på företag finns i artiklarna 85 och 86. I artikel 85.1 förbjuds alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen

inom den gemensamma marknaden. Avtal eller beslut som är förbjudna enligt artikel 85.1 är ogiltiga enligt artikel 85.2.

Undantag från förbudet kan enligt artikel 85.3 ges för avtal, beslut eller samordnade förfaranden om de bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som uppnås. Förutsättningarna är att de inte ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att nå dessa mål och inte ger företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna.

Undantag ges antingen genom ett särskilt beslut av kommissionen eller genom generella undantag för vissa typer av avtal genom gruppundantagsförordningar. Gruppundantag finns för åtskilliga avtalstyper, som endast i mindre utsträckning ansetts ha betydelse från konkurrensbegränsningssynpunkt (Bernitz, Den nya konkurrenslagen, andra upplagan, s. 14).

Artikel 86 förbjuder missbruk av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Till skillnad från artikel 85, som avser förhållanden mellan två eller flera företag, rör artikel 86 vanligen ensidiga förfaranden. Artikel 86 innehåller ingen definition av det viktiga begreppet dominerande ställning.

Förhållandet mellan de förbjudna konkurrensbegränsningarna i KL och artiklarna 85 och 86

6 och 19 §§ KL är utformade med artiklarna 85 och 86 som förebilder vilket bl.a. innebär att de bygger på förbudsprincipen, dvs. uppfattningen att konkurrensbegränsningar är skadliga i sig och kräver generella förbud.

Artiklarna 85 och 86 i Romfördraget tillämpas på avtal och förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemstaterna. Detta s.k. samhandelsrekvisit finns inte i 6 och 19 §§ KL, som i stället bedömer effekterna på den svenska marknaden. För att EG-reglerna skall vara tillämpliga krävs det enligt praxis att de dessutom har en märkbar effekt på handeln eller konkurrensen.

I princip kan både KL:s regler och artiklarna 85 och 85 bli tillämpliga på ett avtal eller ett förfarande vilket kan leda till konflikter. Av EG-domstolens praxis kan utläsas att parallella förfaranden kan vara möjliga men i händelse av konflikt mellan gemenskapsrätten och nationell rätt får den senare ge vika. Inget hindrar dock att t.ex. ett förfarande blir föremål för dubbla förbud.

Artiklarna 85 och 86 ingår som en del i medlemsstaternas rätt och kan därför i vissa situationer återopas och tillämpas av de nationella domstolarna.

5.8 Ministerrådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer

Bakgrund

Kommissionen redogjorde redan 1966 i en promemoria för sin syn på hur artiklarna 85 och 86 skulle tillämpas på företagskoncentrationer. Enligt kommissionen var artikel 85 inte tillämplig på företagskoncentrationer som innebar en varaktig förändring av egendomsförhållandena och strukturen i de berörda företagen. Gränsen mellan en koncentration och en kartell ansågs dock flytande. Vidare ansåg kommissionen att artikel 86 var tillämplig på företagskoncentrationer.

EG-domstolen har i ett antal avgöranden bekräftat kommissionens inställning beträffande artikel 86 men i ett fall (Philip Morris 1987) öppnat dörrarna för tolkningen att artikel 85.1 kan tillämpas på företagskoncentrationer.

Den osäkerhet som rådde om tillämpningen av artikel 85 på företagskoncentrationer ledde fram till ministerrådets förordning om kontroll av företagsförvärv 4064/89 som trädde i kraft den 21 september 1990.

Förordningen har i vissa delar ändrats genom rådets förordning nr 1310/97. Ändringsförordningen trädde i kraft den 1 mars 1998.

Definition av begreppet koncentration

En *koncentration* skall, med vissa undantag, anses föreligga om

1. två eller flera tidigare självständiga företag slås samman, eller
2. en eller flera personer, som redan kontrollerar minst ett företag, eller ett eller flera företag antingen genom förvärv av värdepapper eller tillgångar, genom avtal eller på annat sätt direkt eller indirekt får kontroll helt eller delvis över ett eller flera företag.

Bildandet av ett gemensamt företag som på varaktig basis fyller en autonom ekonomisk enhets samtliga funktioner utgör en koncentration enligt 2).

Kontrollbegreppet

Begreppet *kontroll*, dvs. att ha ett *bestämmande inflytande*, är av avgörande betydelse för förordningens definition av koncentration i de fall det inte är fråga om en fusion. I förordningens mening kan kontroll förvärfvas av personer eller företag inte bara till följd av ägande- eller nyttjanderätt till ett företags tillgångar utan också på grund av rättigheter eller avtal som ger ett bestämmande inflytande på sammansättningen av företagets organ och dess röstning eller beslut. Kontrollen kan förvärfvas direkt eller indirekt och den kan utövas av flera gemensamt.

Gemenskapsdimensionen avgränsar tillämpningsområdet

Företagskoncentrationförordningen är tillämplig på alla *koncentrationer* med *gemenskapsdimension*. En koncentration har *gemenskapsdimension* om den sammanlagda omsättningen i hela världen för samtliga de berörda företagen överstiger 5 000 miljoner ECU (ca 45 miljarder kr) och den sammanlagda omsättningen inom gemenskapen i dess helhet för minst två av de berörda företagen överstiger 250 miljoner ECU (2,25 miljarder kr). En ytterligare förutsättning är att inget av de berörda företagen uppnår mer än två tredjedelar av sin sammanlagda omsättning inom gemenskapen som helhet inom en och samma medlemsstat.

Genom ändringen av förordningen skall koncentrationer som inte når upp till de ovan redovisade tröskelvärdena men som ändå har en påtaglig inverkan i flera medlemsstater också anses ha gemenskapsdimension. Syftet är att garantera ett system med en enda kontroll, s.k. one-stop shop. Dessa tilläggs-kriterier för gemenskapsdimension är att den sammanlagda omsättningen i hela världen för samtliga berörda företag överstiger 2 500 miljoner ECU, att den sammanlagda omsättningen för samtliga berörda företag i var och en av minst tre medlemsstater överstiger 100 miljoner ECU och att den totala omsättningen för vart och ett av minst två av de berörda företagen i dessa tre medlemsstater överstiger 25 miljoner ECU samt att den sammanlagda omsättningen inom gemenskapen för vart och ett av minst två av de berörda företagen överstiger 100 miljoner ECU. En ytterligare förutsättning är även här att inget av de berörda företagen uppnår mer än två tredjedelar av sin sammanlagda omsättning inom gemenskapen i en och samma medlemsstat.

Förhandsanmälan

Har en koncentration gemenskapsdimension måste den anmälas till kommissionen senast en vecka efter avtalets ingående eller offentliggörandet av budet om övertagande eller förvärvet av ett kontrollerande inflytande.

Bedömning av koncentrationer

Kommissionens prövning går ut på att bedöma om koncentrationen är förenlig eller inte med *den gemensamma marknaden*. Vid den bedömningen skall hänsyn tas till behovet av att bevara och utveckla en effektiv konkurrens inom den gemensamma marknaden mot bakgrund av sådana faktorer som redan redogjorts för i samband med konkurrenstest enligt 34 § KL, se avsnitt 5.2.1.

En koncentration som inte skapar eller förstärker en sådan dominerande ställning som medför att den effektiva konkurrensen inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den påtagligt skulle hämmas skall förklaras förenlig med den gemensamma marknaden. Det är alltså koncentrationens påverkan på konkurrensen och inte själva koncentrationsökningen i sig som är avgörande vid bedömningen.

Ett beslut om sådan förenlighet kan förenas med villkor och ålägganden.

Om en koncentration bedöms vara oförenlig med den gemensamma marknaden och den redan har genomförts kan kommissionen kräva att de sammanförda företagen delas upp eller att den gemensamma kontrollen upphör eller att andra åtgärder som är nödvändiga för att återupprätta förutsättningarna för en effektiv konkurrens vidtas.

Kommissionens bedömning av vissa koncentrationer i konvergensfall

Atlas

Ett exempel på en *horisontell* allians är Atlas, ett joint venture mellan France Télécom och Deutsche Telekom som syftar till att erbjuda stora kunder bl.a. nätverkstjänster och satellittjänster. Både France Télécom och Deutsche Telekom har mycket starka marknadspositioner med marknadsandelar på 70 procent i sina respektive länder. Vid tidpunkten för kommissionens beslut, 1996, hade de dessutom kontroll över infrastrukturen, dvs. telenäten i Tyskland respektive Frankrike. Kommissionen gav klartecken med det villkoret att parterna, dvs. i praktiken staterna i egenskap av ägare, gjorde ett åtagande att meddela licenser till

operatörer som uppfyller ett antal tekniska villkor. Kommissionen tillät även att samma parter etablerade Global One, en allians mellan Atlas och Sprint (en amerikansk operatör). Syftet med Global One var att erbjuda Atlas-tjänsterna och ytterligare tjänster utanför den europeiska marknaden.

Bertelsmann/Taurus/Deutsche Telekom

Ett exempel på en *vertikal* allians som inte fick Kommissionens godkännande var den heltyska MSG Media Service, ett joint venture mellan tre företag; Bertelsmann AG, Taurus och Deutsche Bundespost Telekom. Dessa tre aktörer, var och en med en mycket stark ställning på sin respektive produktmarknad, planerade att genom det gemensamt ägda MSG Media Service bedriva teknisk och administrativ service för digital-TV-operatörer. Enligt kommissionens åsikt skulle genomförandet av MSG Media Service ge upphov till marknadsdominans eller i vart fall stärka sådan dominans på de tre marknader där ägarna var aktiva, nämligen betal-TV-marknaden, kabel-TV-marknaden och slutligen marknaden för administrativ och teknisk service för betal-TV-operatörer där MSG Media Service självt skulle vara verksamt.

Nordic Satellite Distribution

En *vertikal* allians med nordiska intressen var det av kommissionen förbjudna samarbetet inom ramen för NSD, Nordic Satellite Distribution. Skälen för kommissionens ställningstagande bär stora likheter med dem som avgjorde utgången i fallet MSG Media Service. NSD skulle ha överfört TV-program sända över satellit till kabel-TV-operatörer och även direkt till hushåll med egna parabolantennor. Kommissionen vägrade att godkänna NSD, till stor del på grund av de föreslagna ägarnas starka positioner på sina respektive marknader. Ägargruppen utgjordes av Telenor, Tele Danmark och Kinnevik. Av intresse för kommissionens bedömning var aktörernas verksamhet inom kabel-TV-, betal-TV- och, för Kinneviks del, satellit-TV-området. Enligt kommissionens uppfattning hade NSD medfört en otillåten vertikal koncentration av ägarnas aktiviteter där Kinneviks verksamhet inom mediabranschen skulle ha integrerats med Telenors och Tele Danmarks tillhandahållande av den nödvändiga infrastrukturen för de planerade sändningarna.

Bertelsmann/ Kirsch/Premiere och Deutsche Telekom/Betaresearch

Andra exempel på uppmärksammade koncentrationer inom medieområdet som prövats av kommissionen är dels det planerade samgåendet mellan de tyska betal-TV-kanalerna Premiere och DF1 (IP98/477). Koncentrationen bygger på att CLT-UFA och Kirch gemensamt tar kontrollen över Premiere och BetaDigital, som förser Premiere med teknik för s.k. d-box dekodrar. Avsikten med det planerade samgåendet är att utveckla Premiere till en gemensam digital betal-TV-kanal och marknadsföringsplattform för CLT-UFA och Kirch. Dels den planerade koncentration som går ut på att CLT-UFA, Kirch och Deutsche Telekom gemensamt förvärvar kontrollen över BetaResearch. Deutsche Telekom skulle därigenom kunna bygga en teknisk plattform för digital distribution av betal-TV-program i sina kabelnät och använda den av Kirch framtagna s.k. Betaaccesstekniken och d-box dekodrarna. Avsikten med det planerade samgåendet var att tillförsäkra Deutsche Telekom tillgång till Betatekniken.

Kommissionen bedömde i maj år 1998 båda koncentrationerna vara oförenliga med den gemensamma marknaden.

Enligt kommissionens mening skulle ett samgående mellan Premiere och DF1 påverka marknaderna för betal-TV och tekniska tjänster för betal-TV i Tyskland eftersom Premiere och DF1 för närvarande är de enda aktörerna. Genom samgåendet skulle Premiere få en monopol-situation på marknaden för betal-TV i det tyskspråkiga området. Genom att kunna kombinera tillgången till viktiga programrättigheter som tillhör CLT-UFA (Bertelsmann) och Kirch med Premieres kundbas skulle företaget kunna bestämma villkoren för andra aktörer som vill in på betal-TV-marknaden. När det gäller marknaden för tekniska tjänster för betal-TV skulle Betadigital uppnå en varaktig dominerande ställning avseende satellitsektorn.

När det gäller CLT-UFA:s, Kirchs och Deutsche Telekoms gemensamma kontroll av BetaResearch ansåg kommissionen att det skulle ha en effekt särskilt på marknaderna för tekniska tjänster för betal-TV och kabelnät i Tyskland. Efter samgåendet skulle Deutsche Telekom i princip permanent vara den enda leverantören av tekniska tjänster för betal-TV i kabelnäten och företaget skulle förstärka sin redan dominerande ställning på kabelmarknaden, till nackdel för de privata operatörerna. Om dessa kunde erbjuda tekniska tjänster för betal-TV i sina egna kabelnät skulle de ändå vara beroende av att få licens för Betateknik från BetaResearch. Deutsche Telekom skulle således genom licenspolitiken få inflytande över vem som skall få tillträde till marknaden.

Förhållandet mellan förordningen och artiklarna 85 och 86

Ett syfte med företagskoncentrationsförordningen var att se till att bedömningen av koncentrationer i största möjlig utsträckning görs i enlighet med förordningen och inte enligt artiklarna 85 och 86.

Av artikel 22.1 framgår att endast förordningen är tillämplig på koncentrationer såsom de definieras i förordningen, dvs. oavsett om de ligger under eller över tröskelvärdena. Av artikel 22.1 framgår numera uttryckligen att andra förordningar – som gäller artiklarna 85 och 86 i fördraget – (nr 17, (EEG) nr 1017/68, (EEG) nr 4056/86 och (EEG) nr 3975/87) inte är tillämpliga, utom på gemensamma företag som inte har en gemenskapsdimension men som har till syfte eller resultat att samordna självständiga företags konkurrensbeteende.

Genom ändringen i förordningen har tillagts att i den utsträckning bildandet av ett gemensamt företag som utgör en koncentration har till syfte eller resultat att samordna konkurrensbeteendet hos företag som förblir självständiga skall samordningen bedömas enligt kriterierna i artiklarna 85.1 och 85.3 i fördraget. Vid denna bedömning skall emellertid vissa faktorer som anges i förordningen (artikel 2 punkt 4 andra stycket) särskilt beaktas.

Principiellt förbud att tillämpa nationella konkurrenslagstiftningar

Om en koncentration har gemenskapsdimension är kommissionen i princip ensam behörig att fatta beslut enligt förordningen. Medlemsstaterna skall inte tillämpa sina nationella konkurrenslagstiftningar annat än undantagsvis. I speciella fall kan enligt artikel 9 kommissionen hänskjuta en anmäld koncentration till medlemsstaterna när koncentrationen anses leda till stor skada på konkurrensen inom en medlemsstat. När en medlemsstat har fått reda på en anmäld koncentration kan den inom tre veckor underrätta kommissionen om att en koncentration hotar att skapa eller förstärka en sådan dominerande ställning som medför att den effektiva konkurrensen påtagligt skulle hämmas på en marknad inom medlemsstaten som uppvisar alla tecken på en avgränsad marknad, eller att en koncentration påverkar konkurrensen på en marknad inom medlemsstaten som uppvisar alla kännetecken på en avgränsad marknad och som inte utgör någon väsentlig del av den gemensamma marknaden. Om kommissionen anser att en sådan avgränsad marknad och ett sådant hot föreligger skall kommissionen antingen själv behandla fallet eller hänskjuta hela eller delar av ärendet till medlemsstatens berörda myndigheter för att denna stats nationella konkurrenslagstiftningen skall tillämpas. Fattar

kommissionen över huvud taget inget beslut inom en viss fristtid skall kommissionen anses ha hänskjutit fallet.

Enligt artikel 21.3 kan medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att skydda andra legitima intressen, såsom allmän säkerhet, mediernas mångfald och tillsynsregler, än dem som förordningen gäller och som är förenliga med gemenskapsrättens allmänna principer och övriga bestämmelser. En medlemsstat kan t.ex. för att skydda mediernas mångfald ingripa mot en koncentration parallellt med kommissionens handläggning av koncentrationen.

Tillämpning av förordningen på koncentrationer som saknar gemenskapsdimension

Trots att en koncentration inte har gemenskapsdimension kan kommissionen på begäran av en medlemsstat eller på gemensam begäran av flera medlemsstater, om den konstaterar att en koncentration skapar eller förstärker en dominerande ställning som medför att den effektiva konkurrensen inom den berörda medlemsstatens eller de berörda medlemsstaternas territorier påtagligt hämmas kan den, i den mån koncentrationen påverkar handeln mellan medlemsstaterna, fatta beslut angående koncentrationen.

5.9 Konkurrenslagstiftningens tillämplighet på mediesektorn

Allmänt om frågeställningen

KL:s tillämplighet och räckvidd på medieområdet är föremål för delade uppfattningar. I olika sammanhang har vitt skilda infallsvinklar och ståndpunkter kommit till uttryck – allt från att KL:s bestämmelser över huvud taget inte kan tillämpas på detta område till att KL är tillämplig i sin helhet.

Den principiella frågeställningen är huruvida tillämpningen av konkurrensrättsliga regler kommer i konflikt med den grundlagsskyddade friheten att framställa, ge ut och sprida tryckta skrifter eller att sända radioprogram eller framställa och sprida filmer och ljudupptagningar, dvs. etableringsfriheten eller någon annan av de yttrandefrihetsrättsliga grundsatser som TF och YGL bygger på.

Tidigare ställningstaganden om tillämpligheten av förvärvsreglerna i KL på massmediesektorn

Uttalandena i förarbetena till TF om tidningsbranschen och konkurrensförhållandena är inte omfattande. Av specialmotiveringen till 1 kap. 1 § TF (prop. 1948:230 s. 108) kan utläsas att dåvarande Svenska journalistföreningen i sitt remissyttrande hade pekat på att man i andra länder förde debatt om huruvida tryckfrihetsgarantierna under moderna förhållanden verkligen var tillräckliga för att säkerställa motsvarande TF:s syfte. Det uttalades att monopolism, förtrustning och kommersialisering av tidningsvärlden i andra länder ansågs göra såväl den enskildes möjligheter att framföra sina meningar illusorisk som föreställningen om allmän och objektiv upplysning genom pressen som mindre välgrundad. Slutsatsen i specialmotiveringen var att en monopolisering av det fria ordet knappast var genomförbar och att monopolistiska tendenser skulle motarbetas. Det framgår vidare att frågeställningen inte ansågs ha aktualitet för svenska förhållanden vid tidpunkten för TF:s tillkomst. När man skall bedöma betydelsen av dessa uttalanden måste beaktas att det vid denna tid över huvud taget inte fanns några lagregler om förvärvskontroll.

I förarbetena till YGL fördes i annan utsträckning än i TF diskussioner om vad grundlagens skydd kan åstadkomma, dvs. att de reella möjligheterna för var och en att ta medierna i bruk måste beaktas. I propositionen till YGL (prop.1990/91:64 s. 30 och 86) uttalades därvid att detta visar sig i fråga om medier där det finns praktiska hinder mot etableringsfrihet eller särskild risk för monopol. Vidare påpekades att de praktiska och ekonomiska möjligheterna att sprida yttranden genom massmedier inte garanteras genom grundlagsskyddet. En viss diskussion om i vad mån etableringsfriheten i praktiken skulle kunna leda till monopol – t.ex. vad avsåg nätinnehav – fördes också. Några uttryckliga bedömningar om konkurrenslagens tillämplighet i dessa hänseenden gjordes emellertid inte.

Frågan om massmediesektorns förhållande till konkurrenslagstiftningen togs i viss mån upp i förarbetena till den tidigare gällande konkurrenslagen (1982:729). Även i den lagen fanns särskilda bestämmelser om företagsförvärv. Dessa var dock försiktigare utformade än bestämmelserna i KL. I första hand skulle den konkurrensbegränsning som uppstått genom att en näringsidkare på grund av ett företagsförvärv fått dominerande ställning på marknaden, söka förhindras av marknadsdomstolen genom förhandlingar. I andra hand kunde domstolen förhindra förvärvet om en förhandling misslyckats eller om andra åtgärder, som förbud att tillämpa eller åläggande att ändra ett visst konkurrensbegränsande förfarande, inte var tillräckliga. Ärenden om

företagsförvärv anmäldes av NO som så snart han fann anledning att undersöka ett företagsförvärv skulle besluta särskilt om det och – om han fann att det behövdes – göra en anmälan till marknadsdomstolen. Ansökan kunde i stället göras av en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare som var berörd. Ett företagsförvärv blev ogiltigt om regeringen fastställde ett beslut om detta av marknadsdomstolen. Ett förbud eller åläggande fick förenas med vite.

I det betänkande av konkurrensutredningen – Ny konkurrensbegränsningslag (SOU 1978:9) som låg till grund för 1982 års konkurrenslag hänvisades (s. 352) till att frågan om särskilda regler för kontroll av företagskoncentration inom massmedieområdet prövades av Massmediekoncentrationsutredningen (MKU). Konkurrensutredningen ansåg att om en specialreglering för kontroll av förvärv inom massmediebranschen skapades kunde det bli nödvändigt att undanta dessa förvärv från den företagsförvärvsprövning som utredningen själv föreslog. Enligt utredningen borde denna reglering då beakta de intressen som utredningens förslag närmast tog sikte på, när inte opinionsbildningsskäl tar överhanden. Om en sådan reglering inte blev av kunde det enligt Konkurrensutredningen vara lämpligt att förändra det av utredningen föreslagna prövningsförfarandet så att det inte ankom på regeringen att bedöma opinionsbildningsaspekten vid dessa förvärv.

MKU ansåg (SOU 1980:28 s. 65f.) att den av TF skyddade etableringsfriheten inte var helt utan begränsning. Förutom viss av TF själv stadgad begränsning följer en del faktiska inskränkningar i denna frihet därav att även rörelse för tryckning, utgivning eller spridning av skrifter är underkastade samma lagstiftning som gäller för näringsverksamhet i allmänhet. MKU hänvisade till vad som uttalats i förarbetena till TF, att en inskränkning av det senare slaget skall frånkännas giltighet i den mån den strider mot bestämmelserna i TF. Faktiska inskränkningar i möjligheterna att utöva dessa rättigheter vilka endast följer indirekt av annan i och för sig vällovlig lagstiftning med annat syfte godtas däremot, så länge inskränkningen inte är mer betydande. Blir trycknings-, utgivnings- och spridningsrätten i praktiken illusorisk kan inskränkningarna under inga förhållande förenas med TF:s bestämmelser och anda. MKU framhöll att det dock föreföll osäkert var gränsen skulle dras.

Frågan togs därefter upp i den proposition som följde på Konkurrensutredningens förslag (prop. 1981/82:165 s. 98 f.). Där framhölls att det föreslagna prövningssystemet borde omfatta alla förvärv med avseende på företag som driver verksamhet inom landet och att den prövning som sker av förvärv enligt annan lagstiftning fick ske vid sidan av den nu aktuella kontrollen. Att detta teoretiskt kunde innebära att prövningen av ett visst företagsförvärv kunde komma att ske enligt två

skilda regelsystem utgjorde enligt departementschefens uppfattning ingen nackdel. Vidare nämndes att förvärv av företag inom massmedieområdet skulle prövas enligt konkurrenslagen, med utgångspunkt i dess syfte och skyddsintressen. När det gällde förhållandet mellan TF och andra regelsystem hänvisades i propositionen till MKU:s betänkande (SOU 1980:28). Några kommentarer till MKU:s bedömning lämnades emellertid inte.

Vid tillkomsten av den nu gällande KL gjordes inga uttalanden som kan tjäna till ledning. En motion i ämnet avslogs utan någon egentlig motivering.

Vissa uttalanden om rättsläget

I den av Pressutredningen -94 utgivna rapporten Ägarkoncentration i dagspress och radio/TV – fem promemorior och diskussionsinlägg (SOU 1994:145 s. 203) hänvisades det till att det av förarbetena till konkurrenslagstiftningen och av MKU:s betänkande framgår att avsikten var att konkurrenslagstiftningen i vissa avseenden skulle kunna tillämpas på massmedieföretag eftersom det är fråga om en näringslivslagstiftning med egna generella syften och skyddsintressen.

I rapporten ifrågasattes emellertid om det nyssnämnda uttalandet i propositionen till den tidigare konkurrenslagen (prop. 1981/82:165 s. 99) kunde tolkas så att man ansåg att ett förvärv av ett tidningsföretag skulle kunna förhindras genom tillämpning av konkurrenslagstiftningens regler om förvärvsförbud. Vidare hänvisades till vad som sägs i förarbetena till TF att det är endast om svensk medborgares eller svensk juridisk persons rätt att framställa tryckalster inte inskränks som gällande näringsrättsliga bestämmelser har giltighet i fråga om tryckerirörelse. I rapporten uttalades att man dock kunde tänka sig att andra åtgärder än förbud skulle kunna vidtas enligt KL i syfte att förhindra konkurrensbegränsningar på tidningsområdet.

Konkurrenslagsutredningen har helt kort berört frågan om KL:s förhållande till tryck- och yttrandefriheten i sitt betänkande (SOU 1997:20 s. 200 f.). Utredningen uttalade att det är delvis oklart vilka åtgärder enligt KL som är förenliga med TF och YGL och att problem avseende KL:s räckvidd är delvis rättstillämpningsfrågor som utredningen inte kan uttala någon mening om. Utredningen ansåg att om problemen hänvisas till rättstillämpningen kan de bli helt eller delvis olösta under många år framåt och att den rådande rättsosäkerheten i hög grad är otillfredsställande med hänsyn till mediefrågornas speciella betydelse och den snabba utvecklingen på området.

Ställningstaganden av Konkurrensverket avseende tidningsmarknaden

Konkurrensverket har i flera fall prövat förhandsanmälda förvärv av tidningsföretag i sak, dock utan att finna det nödvändigt att vidta några åtgärder. Några uppmärksammade fall är Mariebergs förvärv av Sydsvenska Dagbladet, Schibsteds förvärv av Aftonbladet och Expressens förvärv av GT.

I beslutet avseende Expressens förvärv av GT angav Konkurrensverket mycket kortfattat att verket funnit att TF inte hindrar en prövning enligt KL i förevarande fall. I ett pressmeddelande (nr 27, 14 november 1997) som lämnades i samband med beslutet angav Konkurrensverket att förvärvsprövningen inte är något som inskränker den tryckfrihetsrättsskyddade etableringsrätten och att det därtill kan konstateras att det inte har diskuterats eller gjorts några inskränkningar i KL:s räckvidd vare sig i lagrådsgranskningen eller vid riksdagsbehandlingen.

I en artikel i tidskriften *Konkurrens* nummer 5.96 författad av Kenny Carlsson, numera rättschef i Konkurrensverket, och jur stud Johan Holgersson, redogörs närmare för vad som möjligen kan anses vara Konkurrensverkets principiella inställning i frågan. Synpunkterna går ut på att det finns starka argument för att TF:s bestämmelser om etableringsfrihet inte utgör något hinder för att tillämpa KL:s förvärvsprövningsregler på tidningsmarknaden men att det däremot kan ifrågasättas om KL är ett tillräckligt effektivt verktyg för att skydda mot ägarkoncentrationer som hotar den fria opinionsbildningen och det fria ordet.

Det framhålls i artikeln att det är bara TF och dess förarbeten som utgör en auktoritativ rättskälla när man skall avgöra vad som är tillåtet inom ramen för TF:s tillämpningsområde. Författarna hänvisar till att vid TF:s tillkomst berördes frågan i förarbetena (prop. 1948:230 s. 108) mot bakgrund av en hotbild med monopolism, ägarkoncentration och kommersialisering. Lagstiftarna drog slutsatsen att en monopolisering av det fria ordet knappast var genomförbart i ett demokratiskt samhälle och att om tendenser i en sådan riktning skulle märkas måste de motarbetas.

Enligt artikelförfattarna ger ordalydelsen i TF inte någon avgörande vägledning för hur det aktuella problemet skall lösas och det mesta talar för att man inte kan dra några mer långtgående slutsatser av det korta principuttalande som gjordes i förarbetena. De anser att en tolkning där man ser till lagens ändamål är möjlig att tillämpa. En tillämpning av KL genom ett förbud mot ett företagsförvärv säkerställer att flera ges tillfälle att göra sina röster hörda än om förvärvet genomförs, vilket enligt artikelförfattarna torde ligga helt i linje med TF:s ändamål. De menar att det inte handlar om en inskränkning av de grundlagsskyddade rättigheterna utan snarare om en komplettering.

Ståndpunkten att KL varken är tillämplig eller ett lämpligt instrument vid bedömningen av tidningsförvärv därför att speciella hänsyn måste tas till den opinionsbildande verksamheten bemöter artikelförfattarna med att även om det i och för sig bör tas sådan hänsyn torde det saknas anledning att beakta något skydd för den opinionsbildande verksamheten vid bedömningen av stora ägarkoncentrationer. Artikelförfattarna framhåller att för att kravet på yttrandefrihet inom medieområdet skall kunna uppfyllas fordras ett tillräckligt antal fristående medieföretag och att en ökad koncentration torde motverka detta. De anser att genom att KL kan användas för att förbjuda mediekoncentrationer kan man hävda att hänsyn tas till den opinionsbildande verksamheten.

Även om prövningen enligt KL huvudsakligen sker utifrån näringsrättsliga kriterier torde det enligt artikelförfattarna vara så att vid sådana stora förvärv som omfattas av KL:s förvärvsprövningsregler är det ekonomiska syftet, och inte opinionsbildande som styr företagets ageranden. Rimligtvis bör då också prövningen i huvudsak ske utifrån näringsrättsliga kriterier. KL:s förvärvsprövningsregler tar inte bara hänsyn till ekonomiska aspekter. Förvärvsprövningen avser en helhetsbedömning där konkurrensfaktorer ställs mot andra viktiga allmänna intressen. Artikelförfattarna anser att även om skyddet av det fria ordet inte uttryckligen nämns i förarbetena till KL som en faktor som skall beaktas vid skälighetsprövningen är det inte orimligt att hävda att detta intresse är av sådan dignitet att det bör kunna vägas in vid prövningen.

Etablering och förvärv behöver inte nödvändigtvis betyda samma sak. Artikelförfattarna menar att enligt normalt språkbruk avses med ordet etablera, att inrätta, anlägga, grunda eller börja egen rörelse. Det kan hävdas, anser de, att etablering är en form av nyskapande, vilket väsentligen skiljer sig från förvärv. Tryckfriheten utgör en rättighet för varje medborgare att, med de inskränkningar som TF ställer upp, starta och ge ut de skrifter som han önskar var han vill inom landet. Att köpa upp företag är en helt annan sak. Artikelförfattarna anser att rätten att fritt ge ut skrifter inte hindras av att rätten för ett etablerat tidningsföretag att köpa ett annat tidningsföretag är begränsad i de fall köpet leder till skadliga effekter på konkurrensen.

När det gäller förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning – 6 och 19 §§ KL – har Konkurrensverket handlagt flera ärenden avseende massmediesektorn. Som exempel kan nämnas reklamförsäljningen i TV3 och TV4 genom det gemensamma reklamförsäljningsföretaget Airtime, Tidsam-ärendet och ärendet angående kabel-TV-bolagens programpaketering. I regel har berörda företag inte gjort några invändningar mot Konkurrensverkets handläggning med hänvisning till bestämmelserna i TF och YGL.

Sådana invändningar gjordes dock i ärendet angående Pressens Morgontjänsts vägran att distribuera tidningen Metro (se avsnitt 5.3). Detta föranledde Konkurrensverket att utförligt redovisa sin syn på frågan. I nära anslutning till de uttalanden som enligt det förut anförda gjordes av MKU framhöll Konkurrensverket att uttalanden i förarbeten och rättspraxis syntes ge stöd för uppfattningen att det i allmänhet bara är mer eller mindre direkt åsyftade inskränkningar i själva trycknings-, utgivnings- eller spridningsrätten som sådan som anses strida mot stadgandena i TF. Faktiska inskränkningar i möjligheterna att utöva dessa rättigheter vilka endast indirekt följer av annan lagstiftning med annat syfte godtas däremot. I varje fall torde så vara fallet så länge inskränkningen inte kan anses vara av mer betydande slag. Skulle en sådan inskränkning leda till att trycknings-, utgivnings- eller spridningsrätten i praktiken blir illusorisk, torde dock inskränkningen inte under några förhållanden kunna förenas med syftet med och innebörden av den grundlagsskyddade tryckfriheten.

Konkurrensverkets prövning avsåg i detta ärende frågan om det påtalade förfarandet – distributionsvägran – kunde anses strida mot 6 eller 19 § KL. Verket konstaterade att prövningen därvid innefattade bl.a. om det fanns skäl – för det fall ett missbruk av dominerande ställning skulle anses föreligga – att meddela ett åläggande om distributionskyldighet av tidningen Metro. Enligt verket kunde ett sådant åläggande inte i sig anses medföra en sådan inskränkning i själva spridningsrätten som sådan att åläggandet kunde anses strida mot stadgandena eller grunderna för TF. Verket framhöll dock att, för det fall ett sådant åläggande skulle medföra en sådan påverkan på rätten att sprida en tryckt skrift att denna rätt skulle bli mer eller mindre illusorisk, något åläggande givetvis inte skulle kunna meddelas.

Av det anförda fann Konkurrensverket följa att TF inte utgjorde hinder för tillämpning av bestämmelserna i KL på i klagomålet påtalade förfaranden.

Rättsutlåtande av jur dr Hans-Gunnar Axberger

I Expressens förvärvsanmälan gjorde för första gången ett företag invändningen att en förvärvsprövning enligt KL inte är förenlig med TF:s regler. Som grund för sin inställning uppgav Expressen att förvärvet berör ägandet och utgivningen av tryckta skrifter och att utgivningsrätten är grundlagsfäst genom 1 kap. 1 § TF. Som stöd för sin inställning åberopades ett rättsutlåtande av jur dr Hans-Gunnar Axberger. Detta utlåtande har sedermera i delvis utvidgat och bearbetat skick återgetts som en artikel i Juridisk Tidskrift (1998–99 nr 1 s 3 ff.).

Sammanfattningsvis gör Axberger följande bedömning. TF:s regler innebär att en myndighet inte kan förbjuda någon att förvärva ett tidningsföretag eller att ställa villkor för förvärvet. Det saknas stöd i TF för att en myndighet skall kunna ta upp frågor om förvärv av tidningsföretag till prövning. Formellt sett finns det inget hinder att ta upp frågan men reellt sett finns inget att pröva. Ingen är skyldig att anmäla till myndighet att han avser att förvärva en periodisk tidskrift i annan mån än vad som direkt framgår av TF. En myndighet torde vara oförhindrad att pröva ett förvärv som har anmälts frivilligt för prövning och torde kunna lämna synpunkter. Däremot kan myndigheten inte förbjuda förvärvet eller ställa villkor för det. Det uppstår en normkonflikt mellan TF och KL om en myndighet eller domstol överväger att ställa villkor eller att förbjuda ett förvärv. I egenskap av grundlag utesluter TF att KL tillämpas.

I utlåtandet kommenterar Axberger argumentationen i artikeln i Konkurrens. Han hävdar att det inte är riktigt att säga att lagtexten och förarbetena inte ger någon vägledning i frågan om KL:s tillämplighet på TF:s område. Förarbetena till TF ger på ett generellt plan uttryck för tanken att en monopolisering av det fria ordet bäst motarbetas av den frihet som TF garanterar. Lagstiftaren utgick närmast från att problemen med ägarkoncentration m.m. inte skulle kunna uppkomma för svensk del. Lagen och förarbetena ger enligt Axberger uttryck för uppfattningen att en reglering mot ägarkoncentration är obehövlig.

Axberger framhåller att den tryckfrihet som lagstiftaren vill garantera självfallet syftar bl.a. till publicistisk mångfald. Men detta innebär inte att varje tolkning av TF som kan sägas befrämja mångfalden är förenlig med TF. Det beror på att TF inte bara innefattar ett mål utan också anvisar en väg till målet. Att skydda mångfalden genom etableringskontroll är motsatt väg mot den som TF anvisar.

I Axbergers utlåtande berörs inte alls reklamföräljningsmarknaden eller radio- och TV-området och inte heller KL:s förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk mot dominerande ställning. Tidningsutgivarna har emellertid vid diskussioner med kommittén med hänvisning till Axbergers utlåtande hävdade att KL inte i något avseende kan tillämpas på det område som täcks av TF.

Kommitténs synpunkter

Några grundläggande frågor

Till en början bör nämnas att det i den allmänna debatten på detta område ibland har hävdats att förvärvskontroll inte omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om etableringsfrihet utan att det endast skulle vara nyetablering av företag som faller inom tryckfrihetsförordningens skydd. Resonemanget måste då utgå från att den av TF garanterade rätten att ge ut, trycka och sprida skrifter är tillgodosedd genom den redan etablerade verksamheten.

Mot ett sådant synsätt står dock de uttryckliga formuleringarna i tryckfrihetsförordningens aktuella bestämmelser. Varje svensk medborgare har enligt 1 kap. 1 § rätt att utge skrifter utan i förväg lagda hinder. Bestämmelsen gör inte undantag för redan etablerade företag. På motsvarande sätt föreskrivs i 4 kap. 1 § TF att rätt att genom tryckpress framställa tryckalster skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person, och i 6 kap. 1 § stadgas samma rätt när det gäller att tillsaluhålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter. Det kan hävdas att rätten till nyetablering torde ligga närmare tryckfrihetens verkliga kärna, men det synes knappast möjligt att ge förordningen den tolkningen att företagsförvärv i och för sig faller utanför det skyddade området.

Rätten att utge skrifter gäller för enskilda medborgare och frågan kan med hänsyn härtill ställas om principerna utan vidare är tillämpliga på aktiebolag och andra juridiska personer. Det är dock svårt att på allvar hävda något annat. Om en enskild svensk medborgare åtnjuter etableringsfrihet måste detta rimligen också gälla flera medborgare i förening, och det kan då inte gärna ha någon betydelse från grundlagssynpunkt om dessa har slutit sig samman i ett konsortium, en ekonomisk förening eller ett aktiebolag.

Som exempel på överväganden som gjorts på ett helt annat område än det som nu är aktuellt kan nämnas reglerna angående näringsförbud under konkurs. I förarbetena till dessa regler (prop. 1979/80:83 s. 184 ff.) konstaterade Lagrådet att sådana förbud kan träffa verksamhet som är skyddad enligt RF eller TF. Lagrådet uttalade att de restriktioner det var fråga om inte var sådana som består i att den enskilde verksamhetsutövaren måste iaktta vissa föreskrifter när han gör bruk av sina fri- och rättigheter utan att fråga var om direkta i förväg meddelade förbud som måste anses innebära hinder att åtnjuta själva fri- och rättigheten. Detta ledde till särskilda regler – numera i 6 kap. 1 § konkurslagen – om att förbudet inte gäller den grundlagsskyddade näringsverksamheten.

Förhållandet mellan marknadsrätten och grundlagsregleringen av yttrandefriheten är emellertid särskilt svårbedömt. Tanken på att i grundlag precisera rättsläget i detta avseende har framförts i flera sammanhang men har avvisats, varvid det främsta skälet torde ha varit farhågor för att marknadsrättens utveckling skulle hindras (se t.ex. prop. 1986/87:151 s. 49 f). De problem som har anknytning till KL:s tillämplighet på medieområdet utgör ett exempel på de gränsdragningssvårigheter som den grundläggande oklarheten för med sig.

Till skillnad från Axberger men i likhet med Konkurrenslagsutredningen vill kommittén för sin del framhålla att det här inte fråga om att bedöma vad som brukar kallas en normkonflikt, dvs. ett problem som vållas av att två eller flera lagverk har ett oförenligt innehåll. Det är självklart att grundlagarna gäller framför KL. Frågan är i stället i vilken innebörd grundlagarna skall anses ha i förhållande till en marknadsrättslig reglering av det slag som KL representerar eller, med andra ord, hur långt KL kan tillämpas utan att göra intrång på det grundlagskyddade området.

Konsekvenser av olika synsätt

Intar man som exempelvis Axberger den ståndpunkten att koncentrationsreglerna i KL inte alls är tillämpliga beträffande verksamhet som består i utgivning av tryckta skrifter uppkommer flera följdfrågor. En del av dessa har endast sparsamt berörts i den diskussion som har förekommit på området.

Till en början kan konstateras att den angivna ståndpunkten måste innebära att samma princip skall gälla i fråga om *kabel-TV-sändningar*, eftersom sändningar genom tråd har samma principiella grundlagsskydd som tryckta skrifter (3 kap. 1 § YGL). De speciella regler om s.k. must-carry-skyldighet som gäller för kabel-TV-företagen syftar visserligen till att garantera yttrande- och informationsfriheterna mot möjliga negativa monopoleffekter som etableringsfriheten kan ge upphov till. Dessa regler ger emellertid inte någon öppning för att tillämpa konkurrenslagstiftningen och att det skulle gå att komma till rätta med nätinnehavarens monopol med hjälp av den lagstiftningen har över huvud taget inte berörts i förarbetena. Något undantag eller en öppning för att tillämpa förbud enligt KL finns inte annars i YGL. Har man uppfattningen att koncentrationsreglerna inte kan tillämpas på TF:s område, torde detta innebära att dessa regler inte heller kan tillämpas så att de inte inskränker de rättigheter som skyddas av YGL.

När det gäller rätten att sända *radio- och TV-program* på annat sätt än genom tråd medger YGL visserligen inskränkningar, men bara genom

lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 2 §). Det är uppenbart att KL inte är någon lag av det slaget. Slutsatsen torde bli att radio- och TV-sändningar skulle vara generellt undantagna från koncentrationsregleringen.

Den argumentation som har förts till förmån för att koncentrationsreglerna inte får tillämpas har främst tagit sina utgångspunkter i intresset att skydda den publicistiska verksamheten. Men hur skall man utifrån denna ståndpunkt ställa sig till medieföretagens verksamhet på *annonsmarknaden*? Utan grundlagstöd – låt vara med stöd av vissa motivuttalanden – har ju i rättspraxis vid tillämpningen av marknadsföringslagstiftningen utvecklats den principen att framställningar som har ett kommersiellt syfte och samtidigt har rent kommersiella förhållanden till föremål normalt skall anses undantagna från TF:s tillämpningsområde (se t.ex. rättsfallen NJA 1975 s. 589 och 1977 s. 751).

Antar man att verksamhet som består i försäljning av reklamutrymme omfattas av koncentrationsreglerna medan motsatsen är fallet med avseende på den publicistiska verksamheten, blir tanken att medierna skulle vara undantagna från KL:s ifrågavarande regler något av en chimär. Ett av de beslut av Konkurrensverket som blivit föremål för den livligaste kritiken – beslutet att inleda en fördjupad undersökning med anledning av Expressens förvärv av GT – skulle alltså ha varit invändningsfritt med tanke på förvärvets konsekvenser för reklammarknaden. Medierna skulle vara immuna för ingripanden bara i den mån de inte ägnar sig åt reklamförsäljning. De ansvariga myndigheterna skulle i så fall kunna motverka konkurrensskadliga monopolbildningar på en omväg. Anser man TF och YGL hindra ingripanden enligt koncentrationsreglerna såvitt gäller själva medieverksamheten, är det därför tänkbart att konsekvensen bör vara att dessa regler inte heller skulle få tillämpas beträffande reklamförsäljning, i den mån den sker genom eller i samband med medieverksamhet och har betydelse för denna. Denna uppfattning har också hävdats i praktiken från branschens sida.

Man skulle alltså få räkna med en uppdelning av reklamförsäljningsmarknaden i två delar med något flytande gränser, den ena underkastad de vanliga koncentrationsreglerna och den andra immun mot sådana regler. En annan tänkbar slutsats är att försäljning av annonsutrymme helt och hållet faller utanför KL:s område för såvitt det är fråga om annonser i tryckt form eller i radio eller TV och att detsamma även gäller framställning av annonser för sådana ändamål.

Andra frågor som i ganska ringa utsträckning har belysts i debatten gäller hur man, utifrån den grundläggande uppfattningen att koncentrationsreglerna inte får tillämpas beträffande verksamhet som består i utgivning av tryckta skrifter, skall se på sådana aktiviteter som *tryckning*

och distribution av tryckta skrifter. Etableringsfriheten för sådana verksamheter är enligt TF lika stark och t.o.m. tydligare uttryckt i grundlagen än etableringsfriheten för själva utgivningen. Det är därför knappast möjligt att hävda att tryckning och distribution skulle behandlas på annat sätt än själva utgivningsverksamheten. Och detsamma skulle på YGL:s område gälla beträffande framställning och spridning av exempelvis filmer, grammofonskivor och andra tekniska upptagningar, där skyddet är lika starkt.

Den fråga som därefter inställer sig är i vad mån KL:s övriga regler är tillämpliga i fråga om mediesektorn. KL förbjuder *konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning*. På senare tid har – exempelvis i Konkurrensverkets ärende rörande Pressens Morgontjänsts distribution – hävdats att inte heller regler av detta slag får tillämpas.

Har man uppfattningen att koncentrationsreglerna är utslagna av grundlagsreglerna, är detta också en naturlig slutsats. Här är det visserligen fråga om förbud som i mer utpräglad grad än när det gäller koncentrationsreglerna riktar sig mot redan vidtagna förfaranden från näringsidkarnas sida. Förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning är emellertid till sin karaktär huvudsakligen framåtsyftande, och det är osäkert om de principer som har utvecklats vid marknadsföringslagstiftningens tillämpning kan åberopas till stöd för att dessa förbud skall få tillämpas inom mediesektorn. Det är också från saklig synpunkt svårt att finna något rationellt hållbart motiv för att med grundlagsregleringen som utgångspunkt göra skillnad mellan de olika bestämmelserna i KL. Utgör koncentrationsreglerna ett otillåtet intrång i den fria etableringsrätten på medieområdet synes det i viss mån godtyckligt att hävda ett annat betraktelsesätt när det gäller förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning.

Det är alltså mycket som talar för att den mest följdriktiga inställningen är att antingen KL helt och hållet slås ut av grundlagsreglerna på medieområdet eller också i sin helhet kan tillämpas på detta område. Som förut har framgått har bl.a. Tidningsutgivarna gett uttryck för den förstnämnda uppfattningen medan Konkurrensverket tillhör dem som ansluter sig till den senare meningen. Frågan har ett betydande principiellt och praktiskt intresse, eftersom det här gäller ett mycket stort och viktigt område under snabb utveckling som eventuellt skulle vara helt undantaget från de vanliga principerna för den lojala konkurrensen. I synnerhet är det anmärkningsvärt, om missbruk av dominerande ställning inte kan motverkas vare sig när det gäller tryckning eller distribution av skrifter, reklamförsäljning eller kabel-TV. Radio- och TV-branschen liksom film- och musikindustribranschen torde också i sin helhet

med den angivna utgångspunkten vara undantagna från de spelregler som gäller för näringslivet i övrigt. Varken skapandet eller förstärkandet av en konkurrensskadlig dominans eller missbruk av en sådan dominans skulle kunna motverkas på nu angivna områden.

En så långtgående tolkning av grundlagsregleringen får otvivelaktigt konsekvenser som framstår som äventyrliga inte bara från konkurrenssynpunkter utan också för intresset av den praktiska möjligheten att utnyttja yttrandefriheten. Den är oförenlig bl.a. med uttalanden som i olika sammanhang har gjorts av Konstitutionsutskottet, låt vara att dessa inte har gjorts i form av grundlagsmotiv och således inte kan läggas till grund för grundlagstolkningen (se t.ex.1996/97:KU1 s. 36 och 1997/98:KU1 s. 30). Kommittén kan emellertid för sin del inte göra gällande att den uppfattning som bl.a. Tidningsutgivarna har ställt sig bakom är oriktig – ingen kan med säkerhet veta vad som gäller.

Men det är inte alls självklart att grundlagarna måste läsas på detta sätt. Kommittén vill hänvisa till att den rådande gränsdragningen mellan TF och marknadsföringslagstiftningen har utvecklats utan egentligt stöd i grundlag. Det kan även på det område som nu diskuteras finnas utrymme för ett synsätt som tar sin utgångspunkt i TF:s och YGL:s syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning och som innebär att de spelregler som enligt KL gäller för näringslivet i allmänhet faller utanför det område som skyddas av grundlagarna. I många andra avseenden har det nämligen ansetts att mediebranschen är underkastad de regler som generellt gäller för näringsverksamhet även om dessa indirekt leder till vissa inskränkningar, för såvitt sådana inskränkningar inte är mera betydande. Det är också tänkbart att det finns utrymme för resonemang som innebär nyanseringar på sådant sätt att vissa ingripanden enligt KL men inte alla skulle vara tillåtna och att det avgörande skulle vara vilken betydelse ingripandet i det särskilda fallet kan få för yttrandefriheten eller att KL skulle ha endast civilrättslig betydelse för exempelvis giltigheten av träffade avtal men inte kunna få några offentlighetsrättsliga konsekvenser. Det är också tänkbart att en domstol skulle se saken så att konkurrenslagens förbud mot skadliga koncentrationer slås ut av TF och YGL men inte nämnda lags regler i övrigt.

Annonsvägran

I en särskilt omdiskuterad fråga får det numera anses att klarhet har vunnits i fråga om gränsdragningen, nämligen när det gäller vägran att införa en annons i tryckt skrift. Genom Marknadsdomstolens avgörande den 25 november 1998 i det s.k. Dagen-målet (Dnr A 30/98) har det

slagits fast att en ansvarig utgivare inte med stöd av KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning kan tvingas att införa en annons i tryckt skrift. Detta avgörande gällde emellertid en specifik fråga om hur KL förhåller sig till den uttryckliga regleringen i TF av utgivarens befogenheter, och utgången i målet får i själva verket anses vara ganska uppenbar. Avgörandet kan inte ge underlag för en säker slutsats i fråga om rättsläget i övrigt. I de domstolsavgöranden som i övrigt föreligger har de i det föregående diskuterade frågorna inte ställts på sin spets på sådant sätt att det kan bidra till diskussionen.

Slutsats

Kommitténs slutsats måste alltså bli att det inte kan uteslutas att KL helt och hållet är utslagen av TF och YGL på det grundlagsskyddade medieområdet men att frågan är svårbedömd och att det finns utrymme för olika uppfattningar. Liksom Konkurrenslagsutredningen måste kommittén konstatera att osäkerheten gäller hela medieområdet. Osäkerheten kan skingras genom en serie domstolsavgöranden eller genom ett förtydligande av grundlagen. Däremot kan som kommittén ser saken inte ändringar i KL eller annars i vanlig lag klarlägga rättsläget, om inte dessa utformas på sådant sätt att det grundlagsskyddade medieområdet i sin helhet undantas från KL:s tillämpningsområde.

Från de angivna synpunkterna anser kommittén också att det saknas fog för kritik mot Konkurrensverket för att verket i ett osäkert rättsläge har försökt åstadkomma prejudikat. Det är ett allmänt intresse av betydande vikt att rättsläget på detta område klarläggs. Om de förslag som kommittén lägger fram i det följande genomförs, kommer det osäkra rättsläget att kvarstå under en övergångsperiod på flera år. Kommittén anser det för sin del angeläget att ansträngningarna att åstadkomma en serie vägledande avgöranden fortsätter.

5.10 Företagskoncentrationsförordningens tillämplighet på mediesektorn

Att företagskoncentrationsförordningen, liksom konkurrensreglerna i Romfördraget, är avsedd att tillämpas även på koncentrationer som rör medier råder det ingen tvekan om. Det framgår tydligt, bl.a. av undantagsbestämmelsen i artikel 21.3 i förordningen som ger medlemsstaterna behörighet att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda andra legitima intressen, såsom mediernas mångfald, än de som omfattas av förordningen.

På motsvarande sätt som för tillämpligheten av KL kan det diskuteras om tillämpningen av företagskoncentrationsförordningen kommer i konflikt med de svenska grundlagarna. Om man anser att TF och YGL hindrar tillämpningen av KL ligger det nära till hands att hävda att det på motsvarande sätt kan uppkomma en kollision mellan EU:s regelverk och grundlagarna. Utgången av en sådan kollision är inte helt säker (jfr. avsnitt 4.8). Frågan är dock för svensk del väsentligen teoretisk med hänsyn till att tillämpningsområdet för förordningen begränsas av de höga omsättningströsklarna.

5.11 En ny mediekoncentrationslagstiftnings förhållande till TF och YGL

Hur man ser på KL:s tillämplighet på mediesektorn har betydelse även för frågan hur en lagstiftning som har till ändamål att skydda mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning förhåller sig till TF och YGL.

Tidigare ställningstaganden

Massmediekoncentrationsutredningen (MKU), som föreslog att det skulle införas möjligheter för samhället att ingripa mot fusioner och andra företagsförvärv på massmedieområdet (se i övriga delar avsnitt 10.1) framhöll att bestämmelser om motverkande av massmediekoncentration inte stämmer överens med TF i den mån ingripandena avser massmedieverksamhet på tryckta skrifers område. Enligt utredningen förutsatte TF nämligen i princip en obegränsad etableringsfrihet på detta område. Utredningen bedömde emellertid behovet av en lagstiftning med syfte att motverka koncentration på massmedieområdet vara av sådan betydelse att man inte borde tveka att jämka TF:s bestämmelser.

MKU framhöll att den föreslagna lagstiftningen stred mot bestämmelserna om etableringsfrihet i TF. Dessa hade dock inte utformats med tanke på de olägenheter som en för långt gående koncentration kan medföra. Enligt utredningen låg den föreslagna lagstiftningens syfte – att främja en reell yttrande- och tryckfrihet – väl i linje med de principer på vilka TF grundar sig. Lagstiftningen stred enligt utredningen därför inte mot TF:s anda, emellertid krävde den en ny undantagsföreskrift i TF.

Utredningen föreslog en ny paragraf i TF (1 kap. 10 §) med en förhållandevis utförligt utformad bestämmelse för att möjliggöra införandet

i vanlig lag av de förbud och de villkor som utredningen tänkte sig. Paragrafen hade följande lydelse:

”Utan hinder av denna förordning får vidare i lag med ändamål att motverka sådan företags- och ägarkoncentration på massmedieområdet som ej är önskvärd från yttrandefrihets- eller åsiktsbildningssynpunkt befogenhet ges domstol att ingripa med föreskrifter eller förbud i fråga om förvärv av företag eller av inflytande över företag på detta område eller med föreskrifter för fysisk eller juridisk person med dominerande ställning på massmedieområdet. Föreskrift får avse även avhändelse av företag eller av inflytande över företag.

Lagstadgande som anges i första stycket får dock inte strida mot bestämmelserna i 2 § andra stycket.”

Den sista meningen avsåg det förhållandet att tryckning, utgivning och spridning inte fick hindras på grund av skriftens innehåll utan stöd i TF.

MKU uttalade att det var tydligt att de av utredningen föreslagna bestämmelserna om förbud eller föreskrifter i fråga om förvärv av företag stred mot den i TF lagfästa etableringsfriheten. Det av utredningen föreslagna förvärvsförbudet sades komma att rikta sig mot möjligheterna att fritt utvidga verksamhet av ifrågavarande slag och vissa föreskrifter – exempelvis åläggande att sälja en massmedierörelse eller aktier – mot möjligheterna att över huvud taget driva verksamheten. Det framhölls att meningen med MKU:s förslag till lagstiftning ju bl.a. var att motverka att någon genom förvärv av tidningsföretag skulle komma att förfoga över en alltför omfattande tidningsutgivning.

Remissinstansernas inställning avseende förslagens förenlighet med TF

Remissinstanserna gjorde i stor utsträckning samma bedömning som utredningen, att TF behövde ändras. Endast en remissinstans ansåg ändringen i TF onödig. *Näringsfrihetsombudsmannen* framhöll nämligen att det föreföll egendomligt att undantag från TF skulle behöva göras för att kunna meddela föreskrifter som syftar till att främja mångfald. Det måste enligt honom snarare föreligga harmoni mellan en lagstiftning som vill hindra koncentration och en grundlag som vill bevaka rätten till fri åsiktsbildning.

LO höll med om att den föreslagna undantagsbestämmelsen i TF krävdes men hade ingen erinran däremot.

Justitiekanslern (JK) fann att genomförandet av en lagstiftning om motverkande av ägarkoncentration kräver ingrepp i den i nuvarande TF lagfästa fria etableringsrätten såvitt gäller tidningar, böcker m.m. Denna frihet utgjorde enligt JK en av grundstenarna i tryckfrihetsrätten. Det

kunde ifrågasättas om inte modifieringar i etableringsfriheten innebär att de hävdvunna utgångspunkterna för svensk tryckfrihetsrätt överges. JK framhöll också att det vidsträckta skyddet för tryckfriheten ibland kan få till följd betydande olägenheter för andra motstående beaktansvärda intressen, men en obehindrad rätt att utge tryckta skrifter har ansetts vara ett så starkt intresse att det fått överväga. Liknande uttalanden gjordes av Sveriges Advokatsamfund, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Föreningen Svensk Fackpress, Sveriges Författarförbund, Svenska Veckopressens Tidningsutgivareförening, Svenska Bokförläggareföreningen och Svenska Teaterförbundet.

6 Etablering och ägande enligt radio- och TV-lagstiftningen

6.1 Inledning

För sändningar av radio- och TV-program genom tråd råder en principiell etableringsfrihet, vilket framgår av 3 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Krav på tillstånd får alltså inte ställas. Enligt samma paragrafs andra stycke får friheten emellertid begränsas genom föreskrifter i lag bl.a. för att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Bestämmelser om sådan skyldighet att vidarebefordra TV-sändningar i kabelnät, s.k. must carry-skyldighet finns i radio- och TV-lagen.

Sändningar av radio- och TV-program på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 2 § YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Bestämmelser om tillståndspflicht, som alltså innebär en etableringsbegränsning, finns i vissa lagar inom radio- och TV-området. Därutöver finns en del andra bestämmelser som innebär begränsningar i medieägandet.

6.2 Radio- och TV-lagen

Bakgrund

När radio- och TV-lagen trädde i kraft den 1 december 1996 ersatte den sju författningar om radio och TV, nämligen radiolagen (1966:755), närradiolagen (1982:459), lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten, lagen (1992:1356) om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten, lagen (1981:508) om radiotidningar, lagen (1986:3) om rundradiosändning av finländska televisionsprogram samt lagen (1966:78) om förbud i vissa fall mot rundradiosändning på öppna havet.

Tidigare fanns bestämmelser om ägarkoncentration endast i lokalradiolagen (1993:120) och i statens avtal med TV4 AB. Radio- och TV-lagen innehåller nu vissa bestämmelser om ägarkoncentration.

Lagens tillämpningsområde

Bestämmelserna om tillämpningsområdet finns i 1 kap. radio- och TV-lagen. En grundläggande bestämmelse i 1 kap. 1 § första stycket är att lagen gäller sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Nyligen (1998:1713) har vissa ändringar gjorts i lagen bl.a. med anledning av det nya TV-direktivet 97/36/EG. Den som sänder TV-program och är etablerad i Sverige enligt definitionen i artikel 2.3 i TV-direktivet eller som använder sig av en frekvens som är upplåten i Sverige eller en satellitupplänk som är belägen i Sverige faller under svensk jurisdiktion. Detta gäller inte om någon annan EES-stat skall ansvara för sändningen enligt motsvarande kriterier. Kan jurisdiktionsfrågan inte avgöras med tidigare nämnda kriterier bedöms frågan med hjälp av bestämmelsen om etablering i artikel 52 i EG-fördraget. En bestämmelse för att hindra kringgående av lagstiftningen har också införts. Den innebär att radio- och TV-lagen gäller även den som sänder TV-program och, efter att ha varit etablerad i Sverige, etablerar sig i en annan EES-stat i syfte att kringgå den svenska lagstiftningen när verksamheten huvudsakligen riktar sig till Sverige. Bestämmelserna finns i 1 kap. 2 §.

Enligt 1 kap. 3 § gäller lagen för sändningar genom tråd endast om sändaren når fler än 100 bostäder med det undantaget att vad som föreskrivs om kabeloperatörs must carry-skyldighet gäller för sändningar som når fler än tio bostäder.

Lagen gäller enligt 1 kap. 4 § för sådana sändningar av radioprogram över satellit som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sitt hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet.

Bestämmelser om tillstånd och villkor för tillstånd

För att sända radio- eller TV-program med hjälp av radiovågor på frekvens under 3 gigahertz krävs i princip tillstånd enligt 2 kap. 1 § första stycket radio- och TV-lagen.

Av 2 kap. 2 § framgår att det är regeringen som meddelar tillstånd att sända dels TV-program, dels ljudradioprogram rikstäckande eller till utlandet.

I 3 kap. 1–4 §§ anges att regeringen får ställa vissa villkor avseende hur sändningsrätten skall utövas och om programinnehållet.

Sändningstillstånd får enligt 3 kap. 1 § radio- och TV-lagen förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas sakligt och opartiskt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Det för mångfalden viktiga kravet på opartiskhet torde innebära att olika åsiktsriktningar skall få komma till tals och balanseras på ett rättvist sätt. Att påståenden i programmen skall vara korrekta följer av kravet på saklighet.

Sändningstillståndet får därutöver förenas med villkor som anges i 3 kap. 2–4 §§. Enligt propositionen (1995/96:160 s. 82) skall de regler som skall gälla för innehållet framgå av radio- och TV-lagen. Villkor som rör tillståndets innehåll, innebörd och bestånd skall huvudsakligen framgå direkt av bestämmelser i lagen. De aktuella paragraferna innehåller uttömmande uppräknings villkor som regeringen får ställa.

Enligt 3 kap. 3 § får villkor för sändningstillstånd också avse förbud mot att sända reklam eller andra annonser, och även andra sponsrade program än sådana som anges i 7 kap. 8 § andra stycket, 9 § och 10 § andra stycket. Ett sändningstillstånd får även förenas med villkor om förbud mot att diskriminera annonsörer.

I 3 kap. 4 § i dess tidigare lydelse fanns i första stycket en bestämmelse om att ingen kunde få mer än ett tillstånd av regeringen, vare sig direkt eller genom företag där han eller hon på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam hade ett bestämmande inflytande. Bestämmelsen var utformad med förebild i 5 § lokalradiolagen (se avsnitt 5.3 nedan). Bestämmelsen togs bort genom lagen (1998:1713) om ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844) den 1 februari i år, i samband med införandet av digitala marksändningar. Av propositionen (prop. 1997/98:184) framgår att skälen för detta dels är att genom den digitala tekniken kan överföringskapaciteten ökas och därmed också antalet tillstånd ökas väsentligt. Dels att man i propositionen om digitala TV-sändningar (prop. 1996/97:67) förutsatte att de företag som sänder analogt via marknätet skall få tillfälle att medverka i de digitala sändningarna. I den förstnämnda propositionen framhåller regeringen för övrigt att borttagandet av förbudet mot att ge programföretag fler än ett tillstånd inte påverkar regeringens ambition att motverka sådan ägarkoncentration i massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning.

I 3 kap. 4 § kvarstår således numera endast begränsningen att villkor för sändningstillstånd får innebära att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som erhåller tillståndet inte får förändras mer än i begränsad

omfattning. Som exempel kan nämnas att ett av villkoren i TV4:s sändningstillstånd är att ägarförhållandena och inflytandet i bolaget inte i sin helhet får påtagligt förändras så att ägarkoncentrationen inom medierna ökar. Villkoret uppmärksammades i samband med att först Bonniers och sedan Alma Media förvärvade aktier i TV4. Ett annat villkor i sändningstillståndet är att TV4 i sin bolagsordning skall föreskriva att ingen kan rösta för egna och andras aktier för sammanlagt mer än en femtedel av de på stämman företrädda aktierna.

11 kap. 2 § innehåller bestämmelser om att regeringen får återkalla tillstånd om tillståndshavaren brutit mot de villkor som förenats med tillståndet.

Tillstånd att sända närradio meddelas enligt 4 kap. 3 § radio- och TV-lagen av Radio- och TV-verket. Vem som kan få tillstånd är föremål för behörighetsbegränsningar. Endast lokala ideella föreningar som har bildats för att sända program i närradion eller som bedriver annan verksamhet inom sändningsområdet, församlingar och kyrkliga samfundigheter inom Svenska kyrkan, obligatoriska sammanslutningar av studerande vid universitet och högskolor och sammanslutningar av flera tillståndshavare i ett sändningsområde för gemensamma närradioändamål s.k. närradioföreningar kan enligt 4 kap. 4 § få tillstånd att sända närradio. Tillståndet får återkallas enligt 11 kap. 3 § 1 samma lag om behörighetskraven inte längre uppfylls.

Det finns i radio- och TV-lagen en begränsning i möjligheten att kombinera ägande inom radiosektorn. Ett tillstånd att sända närradio får enligt 4 kap. 6 § inte ges till någon som har tillstånd att sända lokalradio eller digital ljudradio. Närradiotillståndet upphör att gälla den dag sändningar får ske med stöd av annat tillstånd.

Must carry-skyldigheten

Genom en ändring i 8 kap. 1 § radio- och TV-lagen (1998:1713) har skyldigheten för innehavare av kabelnät att se till att marksända TV-program kan tas emot i anslutna fastigheter utökats till högst tre samtidigt sända program från de tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom TV-avgiftsmedel och högst ett program som sänds av en annan tillståndshavare. Vidare har införts bl.a. en ny bestämmelse om att sändningsskyldigheten endast gäller sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter. Även denna ändring beror på införandet av digitala TV-sändningar i marknätet (prop. 1997/98:184 s. 57 ff.).

6.3 Lokalradiolagen

Lokalradiolagen innehåller bestämmelser som syftar till att motverka ägarkoncentration och som begränsar etableringsfriheten. Tillstånd att sända lokalradio meddelas av Radio- och TV-verket. Den som redan har ett lokalradiotillstånd kan inte få ytterligare ett tillstånd enligt 5 § lokalradiolagen (1993:120). Enligt 6 § samma lag kan inte staten, landsting, kommuner eller den som fått tillstånd av regeringen enligt 2 kap. 2 § radio- och TV-lagen (1996:844) erhålla tillstånd till lokalradiosändningar. Skälet för att de tre förstnämnda kategorierna uteslöts var enligt förarbetena (prop. 1992/93:70 s. 16) att lokalradion inte skulle fungera som språkrör för myndigheterna och för den sistnämnda kategorin att mångfalden bör främjas.

Bestämmelsen i lokalradiolagen som hindrar ägande i flera medier, dvs. det som ibland kallas korsvist ägande eller multimediebegränsning är mycket omdiskuterad. Lokalradiotillstånd får enligt 7 § *inte* meddelas till någon som ger ut en dagstidning eller till den som har ett bestämmande inflytande i ett företag som ger ut en dagstidning eller till företag i vilken någon av de nämnda har ett bestämmande inflytande. Bestämmelsen motiverades med att de nya möjligheterna att sända privat lokalradio borde utnyttjas på ett sådant sätt att möjligheterna till mångfald tas till vara. Om dagstidningsföretag skulle kunna erhålla tillstånd att sända lokalradio skulle dessa företag kunna öka sitt inflytande över nyhetsförmedling och opinionsbildning i stället för att antalet självständiga röster skulle bli flera (prop. 1992/93:70 s. 17).

Flera remissinstanser ifrågasatte om begränsningen för dagstidningsföretagen var förenlig med tryckfrihetsförordningen och YGL. Frågan diskuterades i motiven (prop. 1992/93:70 s. 17 ff.). Med hänvisning till 3 kap. 2 och 3 §§ YGL påpekades att regeringen i lagrådsremissen hade gjort bedömningen att intresset av att motverka dominans över nyhetsförmedling och opinionsbildning är ett sådant särskilt viktigt skäl som avses i 2 kap. 13 § regeringsformen (RF) och att förslaget inte överskred de gränser för lagstiftaren som ställs upp i 2 kap. 12 § andra stycket RF. Regeringen hade anfört i remissen att eftersom de föreslagna reglerna inte hindrade någon, inte heller en radiostation, från att starta en tidning torde förslaget vara förenligt med TF. Vidare hänvisades till lagrådets yttrande (prop. 1992/93:70 s. 164 ff.).

Lagrådet konstaterade i sitt yttrande att den föreslagna begränsningen hade gjorts just med tanke på yttrandefriheten och informationsfriheten och med syfte att utrymme att sända lokalradio skall utnyttjas så att dominans över nyhetsförmedling och opinionsbildning motverkas och i stället möjligheterna till mångfald tas till vara. Mot bakgrund av det begränsade utrymme för lokalradiosändningar ansåg lagrådet

begränsningen ligga väl i linje med grundlagsbestämmelserna i 3 kap. 2 § andra stycket YGL och 2 kap. 13 § andra stycket RF om vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Begränsningen kunde i enlighet med 2 kap. 12 § RF inte heller anses utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Lagrådet godtog regeringens uppfattning att begränsningen var föranledd av ett sådant viktigt skäl som avses i 2 kap. 13 § RF. Lagrådet gjorde bedömningen att begränsningen även i övrigt var förenlig med YGL och påpekade att bedömningen i princip också gällde de föreslagna begränsningarna i 5 och 6 §§.

När det sedan gällde frågan om begränsningen är förenlig med TF konstaterade lagrådet att beträffande etableringsrätten för tidningar är endast sådana begränsningar som framgår av förordningen tillämpliga. Lagrådet fann liksom regeringen att begränsningen inte hindrar någon, inte heller en radiostation, från att starta en tidning. Lagrådet tog emellertid upp en annan sida av saken, nämligen om det förhållandet att ett dagstidningsföretag inte kan få tillstånd att sända lokalradio skall betraktas som en begränsning av etableringsfriheten. Lagrådet ansåg att det förhållandet att man begränsar tidningsföretagens möjligheter att bedriva viss annan verksamhet än tidningsutgivning inte kunde ses som en begränsning av etableringsfriheten under förutsättning att åtgärden inte framstår som riktad just mot denna frihet. Lagrådet konstaterade att eftersom man gjort bedömningen att begränsningen får anses vara föranledd av ett särskilt viktigt skäl med avseende just på yttrandefriheten och informationsfriheten kan begränsningen inte anses strida mot TF.

Återkallelse av tillstånd kan enligt 28 § andra stycket ske om någon tillståndshavare under tillståndstiden direkt eller indirekt förvärvar ytterligare ett tillstånd. Återkallelse kan också ske om någon som saknar behörighet enligt 6 § direkt eller indirekt förfogar över ett tillstånd. Om Radio- och TV-verket har meddelat ett tillstånd eller medgett att ett tillstånd överläts trots behörighetsbrist får tillståndet återkallas bara om beslutet har påverkats av felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren. Vidare får återkallelse endast om det med betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande. Det skall påpekas att ett meddelat tillstånd inte kan, som vid annan behörighetsbrist, återkallas på den grunden att ett tidningsföretag direkt eller indirekt har förvärvat tillståndet. Konstitutionsutskottet (bet. 1992/93:KU15 s. 21) anförde i samband med lagens tillkomst bl.a. att en möjlighet att återkalla tillstånd att sända för de fall av behörighetsbrist som avses i 7 § lokalradiolagen kan ses som en åtgärd som riktar sig mot tidningsföretagens etableringsfrihet. Utskottet ansåg att möjligheten därmed kommer i konflikt med de principer som ligger till grund för tryckfrihetsförordningens bestämmelser om etableringsrätten för tidningar.

6.4 Utredningar om lokal- och närradio

6.4.1 Lokal- och närradiokommittén

Lokal- och närradiokommittén hade i uppdrag att lägga fram förslag om ändrade regler för lokala radiosändningar som skulle förbättra möjligheten att förverkliga de ursprungliga intentionerna i fråga om lokalradions mångfald och lokala förankring. I fråga om närradion skulle ändringarna innebära att närradion på ett bättre sätt blir en livskraftig radio med lokal anknytning och demokratisk förankring.

Kommittén föreslog i sitt betänkande *Den lokala radion* (SOU 1996:176) nya regler för att bryta ägarkoncentrationen inom lokalradion. Förslaget innebar att auktionerna av tillstånd skulle ersättas med ett urvalsförfarande som i en konkurrenssituation vilade på huvudkriterierna ägarförhållanden, finansiering och programverksamhetens inriktning. Fördelningen avsåg syfta till mångfald i det totala medieutbudet inom sändningsområdet och ett spritt ägande. En nämnd knuten till Radio- och TV-verket föreslogs ha hand om tillståndsgivningen.

Kommittén ansåg att de nuvarande generella reglerna om ägande skulle behållas, vilket vid tillståndsgivningen innebär att myndigheten först skall pröva om sökanden överhuvudtaget är behörig att få tillstånd. Därefter skall ägarförhållandena beaktas som en omständighet av betydelse för urvalet. Enligt förslaget fick tillstånden inte överlåtas och ägarförändringar under tillståndsperioden fick bara ske i begränsad omfattning. Kommittén konstaterade att den nuvarande rätten att överlåta ett tillstånd inte är förenlig med en tillståndsgivning där ägarbilden är ett urvalskriterium. På motsvarande sätt såg man på överlåtelser av aktier eller andelar eller träffande av avtal som förändrar ägarbilden eller ägarinflytandet. På grund av ett stort praktiskt behov av att kunna genomföra ägarförändringar skulle sådana kunna göras i begränsad omfattning och myndigheten pröva om ändringarna kan godkännas. Vid denna prövning skulle myndigheten motverka att otillåtet ägande enligt de generella reglerna uppstod på indirekt väg. Bedömningen av tillåtligheten skulle vara restriktiv nog att motverka att en sökande – som bulvan eller för egen vinning – skaffade sig tillstånd i syfte att föra över ägandet till någon annan.

Lokal- och närradiokommitténs förslag, i den del som rör lokalradion, fick en omfattande remisskritik. Förslaget genomfördes inte utan en ny utredning tillsattes.

6.4.2 Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion

En särskild utredare har haft i uppdrag att lägga fram förslag om de framtida villkoren för den kommersiella lokalradion. I direktiven anges (dir. 1997:13) att förslagen skall utformas i enlighet med målen för statens insatser på massmedieområdet; att stödja mångfald och reella yttrandemöjligheter, garantera massmediernas oberoende samt säkerställa tillgängligheten till massmedierna. Utgångspunkten är att sändningstillstånd inte skall fördelas genom ett auktionsförfarande.

Utredningen som den 15 februari 1999 lämnade betänkandet Den framtida kommersiella radion (SOU 1999:14) föreslår att bestämmelserna om lokalradio inordnas i radio- och TV-lagen och att i huvudsak samma reglering skall vara tillämplig för sändningar oavsett om analog eller digital utsändningsteknik används. Radio- och TV-verket skall enligt förslaget meddela tillstånd för kommersiella lokalradioutsändningar.

I korthet innebär utredningens förslag att den nuvarande regleringen där tillstånd auktioneras ut till högstbjudande ersätts med ett urvalsförfarande. Ett grundläggande krav vid tillståndsgivningen föreslås vara att sökanden har finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva verksamheten varaktigt, med god kapacitet och kvalitet i utsändningen. I de fall samtliga sökande inte kan ges utrymme i sändningsområdet skall ett urval ske. Utredningen anser att det bör finnas utrymme för åtminstone tre, i undantagsfall två tillstånd i varje sändningsområde. Urvalet skall inledningsvis baseras på kriterierna *ägarförhållande* och den *mängd eget material* sökanden förklarar sig beredd att sända. Utredningen framhåller att ett ägande som medför att antalet aktörer på marknaden ökar och en hög andel program unika för programföretaget eftersträvas. För det fall antalet sökande fortfarande överstiger det tillgängliga utrymmet skall sändningarnas *format* beaktas.

När det gäller ägarförhållanden säger utredningen att tillståndsmyndigheten skall sträva efter att det blir många aktörer på den lokala marknaden. Endast de medier som har det aktuella sändningsområdet som täcknings- eller upptagningsområde skall omfattas av bedömningen. Ägarförhållandena i radio och TV samt dagstidningar, såväl i pappersutgåva som i elektronisk form skall beaktas. Utredningens förslag innebär dels att det blir möjligt för en tillståndshavare att ha mer än ett tillstånd, dels att begränsningen för tidningar att få lokalradiotillstånd försvinner. Stat, landsting och kommun föreslås inte heller i fortsättningen kunna få tillstånd. Vidare innebär förslaget är att den sökande som redan har tillstånd att sända radio eller TV i det aktuella sändningsområdet får stå tillbaka för annan sökande som saknar sådant

tillstånd. Ger sökande ut en dagstidning som täcker sändningsområdet får denne stå tillbaka för annan sökande som saknar ägarintresse i media i sändningsområdet.

För att öka den inre mångfalden föreslår utredningen att den mängd eget material en sökande förklarar sig beredd att sända på dagstid skall tillmätas betydelse. Med eget material avses sändningar som är unika för lokalradiostationen. Ett visst mått av redaktionell bearbetning krävs och därmed avser utredningen ett visst mått av självständigt arbete och att det som skapas håller en viss journalistisk kvalitet. Material som enbart bygger på manuell eller datoriserad sortering kan inte anses uppfylla kravet. Urvalskriteriet kompletterar en bestämmelse om att alla tillståndshavare skall sända minst tre timmar eget material dagligen mellan kl. 06.00–21.00.

Även kriteriet om sändningarnas format syftar enligt utredningen till att öka den inre mångfalden. Mångfalden skall beaktas i första hand till utbudet i sändningsområdets lokalradio och i andra hand i förhållande till utbudet i övrig massmedia i området. Utredningen framhåller att myndighetens uppgift är att se till att det finns mångfald i etern, dvs. ge utrymme för olika format av programverksamhet, inte att värdera de angivna formaten i sig.

De regler som föreslås gälla för innehållet i alla lokalradiosändningar skall anges i lagbestämmelser. Utredningen föreslår att Radio- och TV-verket dessutom ges rätt att ställa villkor av olika slag. Först när sökanden meddelat att denne godtar villkoren i tillståndet bör verket utfärda ett beslut om sändningstillstånd.

De nya tillstånden skall löpa i fyra år med rätt till förlängning vid högst två tillfällen. Tillståndshavaren föreslås ha rätt att få tillståndet förlängt under förutsättning att det inte finns grund för att återkalla tillståndet. I de fall mångfalden minskat påtagligt i sändningsområdet på grund av att tillståndshavaren inte följt villkor om sändningarnas format riskerar denne att inte få tillståndet förlängt. Detsamma gäller om det är nödvändigt av tekniska skäl eller att användningen av radiofrekvenser ändrats genom internationella överenskommelser. Även i de fall en tillståndshavare disponerar över mer än ett tillstånd i sändningsområdet utan att Radio- och TV-verket gett sitt medgivande därtill föreslås att verket skall ha möjlighet att inte förlänga ett tillstånd.

Tillstånd skall kunna överlåtas. Radio- och TV-verket skall lämna sitt medgivande till överlåtelse om förvärvaren är behörig och inte redan har tillstånd att sända lokalradio i sändningsområdet. Föreligger särskilda skäl kan överlåtelse tillåtas trots att förvärvaren redan har tillstånd i sändningsområdet. De villkor som kan gälla beträffande mängden eget material och sändningarnas format skall gälla även för förvärvaren.

Avgiften för de nya tillstånden föreslås bestå av en fast avgift om 40 000 kr och en rörlig del baserat på intäkter av annonser och sponsring. Avgiften skall utgå med 10 procent på belopp överstigande 400 000 kr.

Utredningen föreslår att de nuvarande tillstånden för analoga sändningar förlängs med åtta år till utgången av år 2008. Avgifterna som fastställdes då tillstånden auktionerades ut föreslås gälla även under den kommande tillståndperioden. Avgiften för de tillståndshavare som får konkurrens av nya analoga sändningar i sändningsområdet föreslås bli justerad.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Internationell jämförelse

7 EU

7.1 Bakgrund

Europaparlamentet har länge krävt initiativ för att begränsa de stora medieföretagens dominans och expansion.

I december 1992 gav kommissionen med anledning av dessa krav ut en s.k. grönbok om mångfald och mediekoncentration. (En grönbok – eng. green papers – är enligt EU:s terminologi ett dokument från kommissionen som fungerar som diskussionsunderlag i samband med att riktlinjer utarbetas för EU:s politik på ett visst område och som inte innehåller förslag men som kan användas för att bereda mark för kommande förslag.) Grönboken innehöll en analys av vissa grundfrågor och en relativt utförlig översikt över lagstiftning om ägande av medier i de då tolv EG-staterna. Kommissionen pekade på att medlemsstaternas olika regler för ägande av massmedier kunde hindra den inre marknadens utveckling och att gemenskapen hade tre olika handlingsalternativ:

1. att inte vidta någon åtgärd,
2. att genomföra åtgärder som i främsta rummet skulle beröra insyn och marknadsövervakning,
3. att åstadkomma en gemensam reglering genom förordning eller direktiv för att samordna de nationella bestämmelserna om medieägande.

Grönboken följdes av flera samråd med medlemsstater, berörda organisationer och företag. Olika uppfattningar bland medlemsstaterna och inom kommissionen och ett starkt motstånd från betydande delar av de stora medieföretagen fördröjde frågans behandling. Till detta kommer att frågan om mångfald och ägande av massmedier i traditionell bemärkelse, dvs. press, radio och TV, hade aktualiserats inom EU

samtidigt med två andra stora frågor som tidigare i viss utsträckning diskuterades samtidigt som mediekoncentrationen. Den ena av dessa gällde de europeiska film- och TV-programproduktionsföretagens problem att konkurrera med den amerikanska underhållningsbranschen. Även i detta ämne gav kommissionen ut en grönbok våren 1994. Detta dokument pläderar för ökat utrymme för strukturrationaliseringar, sammanslagningar etc. inklusive företagsuppköp över hela EU och kan så till vida sägas ha varit delvis positivt till ökad koncentration av ägande och marknader. Den andra frågan rörde utbyggnaden av data-nätverk – s.k. "digitala huvudleder" där inriktningen också var att undanröja nationella begränsningar. En grupp industrimän under kommissionären Martin Bangemanns ordförandeskap, gav i den s.k. Bangemannrapporten inte bara uttryck för uppfattningen att lagstiftningarna mot mediekoncentration måste anpassas och harmoniseras till ett framtida multimediaskap utan bl.a. att de stora kommunikationsföretagen borde ha friare spelrum i den kommande strukturomvandlingen och även beredas möjlighet att gå in på angränsande områden.

7.2 Vissa direktivutkast

Ett första utkast till ett direktiv om mångfald i medierna vilket utarbetats inom EU-kommissionen blev känt sommaren 1996. Vid åtminstone två tillfällen har reviderade utkast utarbetats. Utkasten har inte lett till resultat och är ej offentliggjorda. Någon detaljerad redovisning av utkastens innehåll kan därför inte komma i fråga i detta sammanhang. Eftersom kommissionens arbete på området väckt betydande uppmärksamhet, blev emellertid det huvudsakliga innehållet i utkasten allmänt känt genom artiklar i svenska och utländska medier. Kommittén har ansett sig oförhindrad att i dessa delar beröra det hittills bedrivna arbetet.

Allmänt känt är sålunda att utkasten byggde på tanken att medlemsländerna skulle samordna regler för begränsningar av ägande och inflytande över medieföretag, så att lika behandling för alla företag inom EU uppnås. Detta innebar att medlemsländerna inte skulle kunna införa andra regler inom det område som direktivet avsågs täcka. Syftet var att den inre marknaden skulle fungera bättre utan att störas av olika regler för medieägande i olika medlemsstater. Det allmänna ändamålet med projektet var således att ta bort hinder i mediesektorn i den inre marknaden som beror på olikheter i de nationella regler om medieägande som avser att skydda mångfalden. Mer specifikt syftade projektet också till att främja tillväxt inom mediesektorn genom att skapa förutsättningar för nya mediatjänster, investeringar i medieföretag och

deras utveckling i den inre marknaden samt att säkerställa oberoende och självständighet mellan mediekontrollörer genom att upprätta effektiva gränser för mediekoncentration.

Känt är vidare att direktivutkasten omfattade de traditionella massmedierna, radio- och TV-tjänster och dagstidningar. Utgångspunkten var att införa trösklar som begränsar medieföretagens marknadsandelar. Enligt utkasten skulle en av trösklarna begränsa ägandet i radio- och TV-sektorn, dvs. den riktar sig mot mediekoncentration i resp. sektor. Den andra skulle begränsa koncentration som avsåg ägande i mer än en mediesektor, dvs. flermedieägande. De två huvudbestämmelserna innebar något förenklat uttryckt att:

- 1) den som kontrollerar en eller flera TV- resp. radioprogramtjänster inte får *etablera, ges förnyat tillstånd för, eller förvärva kontroll över* en programtjänst (kanal) om den samlade publikandel som därigenom omfattas av aktörens kontroll i det berörda området (den relevanta marknaden) uppgår till minst 30 procent.
- 2) den som kontrollerar ett eller flera medier inte får *etablera, ges förnyat tillstånd för eller förvärva kontroll över* en ny programtjänst inom radio eller TV eller *förvärva kontroll över* ett existerande dagstidningsföretag om han redan kontrollerar ett medium av en annan typ och han därigenom kontrollerar mer än 10 procent av den totala mediekonsumtionen. Andelen skall beräknas som en summa av en tredjedel av marknadsandelen inom respektive radio, TV och press.

Undantag från huvudbestämmelserna skulle få göras för

- lokala företag som riskerar att upphöra om inte ett förvärv tillåts eller ett tillstånd förnyas om kontrollören inte redan kontrollerar ett nätverk av lokala medier i hela eller större delen av landet
- public serviceföretag, dvs. företag som i sina stadgar har en effektiv garanti för oberoende och mångfald, inte har en vinstorienterad programverksamhet och är tillgängliga för alla.

7.3 Det fortsatta arbetet

Det är känt att arbetet inom kommissionen att nå enighet om ett direktivutkast möttes av stora svårigheter. Kritik mot arbetets inriktning anfördes både inom och utom kommissionen.

En mer allmänt hållen kritik gick ut på att effekten av en reglering över huvud taget och i synnerhet ett regelverk av den typ som utkasten gav uttryck för var diskutabel. Å andra sidan har det också ifrågasatts

om inte en reglering efter de angivna linjerna i vissa fall skulle förvärpa mediesituationen genom att omöjliggöra befintliga nationella regler om ägarspridning. Kritik har också riktats mot att direktivprojektet fick för stor ekonomisk accent, vilket inte ansågs svara mot förväntningarna om en mer kultur- och mediepolitisk ambition. När det gäller huvudbestämmelserna fanns det synpunkter att de föreslagna tröskelvärdena för begränsning av ägande i radio och TV var för låga likaväl som att de var för höga. Beträffande begränsningen av flermedieägande har det hävdats att traditionella tidningsföretag missgynnas av förslaget eftersom 10 procent är en alltför låg gräns för företag som verkar i olika medier. En reglering enligt utkastens har påståtts hämma utvecklingen av starka Europabaserade företag och diskriminera företag som redan visat sig framgångsrika inom traditionella medier. Till detta kan läggas att tillförlitligheten av mätningar av publikandelar är generellt ifrågasatt.

Arbetet på ett direktiv bedrevs till en början under ledning av den italienske kommissionären Monti, men under medverkan av den tyske kommissionären Bangemann lades ett kompromissförslag fram som bl.a. innehöll en s.k. flexibilitetsklausul. Denna klausul var ett slags övergångsbestämmelse som till en början var avsedd att gälla i 10 år. Den innebar att undantag skulle få göras för ett företag som endast överskrider de förut nämnda trösklarna i ett enda land, och där det finns regler som säkrar mångfalden på annat sätt. Härmed avsåg man att tillmötesgå de medlemsstater som av historiska skäl eller till följd av liberalisering av ägarrestriktionerna har aktörer med mycket höga publikandelar samt att ge möjlighet att ta större hänsyn till den speciella marknadsstrukturen i vissa länder, framför allt, men inte enbart de mindre länderna. I dessa fall skulle undantag beviljas efter anmälan till kommissionen.

Inte heller detta ledde emellertid till enighet, och ytterligare ett kompromissförslag diskuterades som skilde sig från det tidigare bl.a. på det sättet att tidsbegränsningen i flexibilitetsklausulen hade tagits bort. Även tanken att i stället för direktiv meddela en inte rättsligt bindande rekommendation var föremål för diskussion. Hösten 1997 stod det dock klart att arbetet på att åstadkomma ett resultat på grundval av de utarbetade utkastens inte skulle kunna drivas vidare

7.4 Nuläge

Kommittén har i enlighet med sina direktiv hållit sig fortlöpande underrettad om frågans fortsatta behandling inom kommissionen. Av de upplysningar som därvid erhållits kan slutas att något fortsatt arbete efter de linjer som präglade de tidigare direktivutkasterna inte är aktuellt. Däremot har själva frågan inte avskrivits, och de allmänna utgångspunkterna för ett arbete på området anses fortfarande gälla. Något nytt utkast är emellertid inte känt och inte ens en tidsplan för ett fortsatt arbete på området har kunnat meddelas. Av allt att döma ligger arbetet nere, och kommittén vågar inte ha någon uppfattning om och i så fall när det kommer att återupptas. Med hänsyn till det stora motstånd som de tidigare försöken mötte måste sannolikt arbetet göras om från grunden, och man torde ha anledning att vänta sig att ett eventuellt nytt försök inte kommer att ha tillnärmelsevis lika ingripande verkningar för marknaden som de kasserade utkasterna skulle ha fått.

8 Europarådet

8.1 Europarådets arbete med mångfald och mediekoncentration

Sedan 1990 har frågan om mångfald och mediekoncentration bevakats kontinuerligt av särskilda organ inom Europarådet. Först tillsattes en arbetsgrupp. Den ersattes av en expertkommitté år 1996 och numera finns det en specialistgrupp som till utgången av år 2000 kommer att undersöka de nya kommunikations- och informationsteknikernas- och tjänsternas betydelse för mångfalden i medierna i olika avseenden.

Expertkommittén och dess föregångare har utarbetat definitioner och har gjort analyser, utredningar, översikter m.m. (se avsnitt 9.1). Europarådet har sedan några år tillbaka ett system för rapportering och marknadsövervakning genom bl.a. ett nät av nationella korrespondenter i varje medlemsland. De redovisar förändringar i lagstiftning rörande ägarförhållanden och struktur för massmedierna.

Inom Europarådet har mediekoncentrationsfrågan haft hög prioritet trots att det funnits politiska motsättningar både om mediekoncentrationsproblemet som sådant och om sätten att lösa problemet. Vissa länder har varit mer inriktade på att försöka åstadkomma internationellt bindande regler om massmedieäggande. Andra har mer betonat betydelsen av erfarenhetsutbyte, analyser och marknadsövervakning.

Följande delproblem har särskilt utpekats inom Europarådet:

- relationerna mellan mindre länders och större länders TV-system och regler, särskilt i de fall man har samma språk på båda sidor om gränsen (Frankrike-Belgien, Tyskland-Schweiz-Österrike etc.),
- kringgående av nationella ägarbegränsningsregler genom utlands-etablering,
- vertikal koncentration mellan programbolag, programproducenter, marknadsföringsföretag etc,
- handel med exklusiva rättigheter inom underhållning och nyheter samt sportevenemang,

- privata radiostationers roll inom opinionsbildning och debatt ("kvalitetsradio") och inte bara för underhållning och musikdistribution,
- reklamfrågor: marknadsföring av medieprodukter mellan olika företag inom samma ägargrupp.

Till dessa kan läggas en särskild aspekt som ansetts vara viktig för mindre länder och speciellt de nya eller blivande marknadsekonomierna i Mellan- och Östeuropa, nämligen frågan om hur man skall kunna behålla sina massmedier i nationell ägo utan att äventyra en europeisk integrationsprocess som förutsätter fria kapitalrörelser.

8.2 Europarådets riktlinjer

Arbetet inom Europarådet har inte resulterat i att några bindande överenskommelser har träffats utan i att riktlinjer har antagits. Europarådets riktlinjer är alltså inte förpliktande för medlemsstaterna utan snarare förslag till åtgärder som medlemsstaterna bör vidta.

Ministerkommitténs rekommendation om åtgärder för att främja insyn i medierna

Europarådets ministerkommitté antog den 22 november 1994 en rekommendation till medlemsstaterna om åtgärder för att främja insyn och öppenhet (transparens) i medieägandet (Recommendation no R (94)13). Riktlinjerna är uppdelade i tre kategorier; allmänna bestämmelser för insyn i media, speciella åtgärder som kan garantera insyn i radio- och TV-sektorn resp. i pressektorn. Till den första kategorin hör riktlinjer om allmänhetens insyn i ägarförhållanden m.m. inom medierna och om utbyte av information mellan ansvariga organ i medlemsstaterna om internationella transaktioner av betydelse för mediestrukturen. Den andra kategorin innehåller riktlinjer dels för vilka typer av information de organ som har ansvar för beslut om och uppföljning av sändningstillstånd bör kräva in av programföretagen när sändningstillstånd meddelas eller när förändringar inträffar. Dels för vilka beslutsbefogenheter m.m. sådana organ bör utrustas med. Den särskilda riktlinjen om öppenhet i pressektorn är föranledd av att det, i motsats till radio- och TV-sektorn, inte finns något tillståndssystem att knyta upp en reglering om insyn till. Den behandlar vilka olika sorters information om medieföretagen som kan vara föremål för insyn och öppenhet.

Ministerkommitténs rekommendation om åtgärder för att främja mångfald i medierna

Europarådets ministerkommitté antog nyligen, den 19 januari 1999, en rekommendation till medlemsstaterna om åtgärder för att främja mångfald i medierna (Recommendation No R (99)1). Till själva rekommendationen är fogade en bilaga och en förklarande promemoria (nedan kallad rekommendationen).

I rekommendationen betonas bl.a. betydelsen av att den enskilde har tillgång till ett medieinnehåll som präglas av mångfald, särskilt när det gäller information, och att förekomsten av ett stort antal självständiga och oberoende mediekkanaler på nationell, regional och lokal nivå allmänt sett leder till en högre grad av mångfald och demokrati. Det erinras om att politisk och kulturell variation såväl när det gäller typ av medier som själva medieinnehållet är av avgörande betydelse för mångfalden i medierna. Det framhålls att medlemsstaterna bör främja politisk och kulturell mångfald genom att utveckla mediepolitiken i enlighet med artikel 10 i Europakonventionen och med respekt för principen om oberoende medier. I rekommendationen konstateras att tendensen att enbart fokusera på de traditionella medierna är en potentiell brist i existerande lagstiftningar mot mediekoncentration i Europa. Det konstateras vidare att antalet företag med en dominerande ställning och utvecklingen av mediekoncentrationer kan komma att öka på grund av konvergensen mellan medie-, telekommunikations- och IT-sektorerna.

Rekommendationen utmynnar i att ministerkommittén rekommenderar medlemsländerna dels vissa åtgärder, dels att regelbundet utvärdera hur effektiva befintliga åtgärder är för att främja mångfalden och motverka koncentrationsmekanismer, och att undersöka behovet av ändringar mot bakgrund av den ekonomiska och tekniska utvecklingen på mediefältet.

Åtgärderna avser inte bara reglering av ägandet, utan gäller även nya kommunikationstekniker- och tjänster, medieinnehåll, redaktionellt oberoende, public service, stödåtgärder för media och forskning om mediekoncentration och mångfald. Dessa åtgärder redovisas emellertid inte här.

När det gäller reglering av ägandet inom radio, TV och press rekommenderar Europarådet medlemsstaterna att överväga att införa lagstiftning för att förhindra och motverka koncentrationer som kan skada mångfalden i medierna på såväl nationell som regional och lokal nivå. Medlemsstaterna rekommenderas också att undersöka möjligheten att bestämma trösklar – i lagstiftning eller vid tillståndsgivning eller liknande – för att begränsa en medieaktörs inflytande i en eller flera mediesektorer. Det hänvisas till att sådana trösklar kan t.ex. bygga på

maximal tittarandel eller kommersiella medieföretags omsättning eller kapitalandel. Det bör påpekas att rekommendationen inte säger något om på vilken nivå trösklarna skall bestämmas. Däremot uttalas att om trösklar införs bör mediemarknadens storlek och nivån på tillgängliga resurser på marknaden särskilt beaktas.

Nationella organ som har till uppgift att meddela sändningstillstånd bör i sitt arbete fästa särskild uppmärksamhet vid att främja mångfalden i medierna.

Medlemsstaterna bör överväga att skapa särskilda mediemyndigheter med makt att ingripa mot sammanslagningar och andra koncentrationer som hotar mångfalden i medierna eller förstärka de redan existerande organens mandat på området. Om inte sådana lösningar anses lämpliga bör de allmänna konkurrensmyndigheterna ta särskild hänsyn till mångfalden i medierna när de bedömer koncentrationer inom mediesektorn.

Vidare rekommenderas att medlemsstaterna bör överväga att vidta särskilda åtgärder mot vertikal integration i mediesektorn. Det är framför allt åtgärder för det fall att ett enskilt företag har kontroll över radio- och TV-sektorn och näraliggande aktiviteter, och detta utgör ett hot mot mångfalden i medierna, som avses.

9 Lagstiftning och reformsträvanden i andra länder

9.1 Inledning

Vad inkluderas i lagstiftning om mediekoncentration?

Lagstiftning om mediekoncentration kan innefatta flera olika typer av bestämmelser. Det kan vara fråga om bestämmelser i särskild lagstiftning som riktar sig endast mot koncentration som uppkommer genom förvärv. Det kan också gälla bestämmelser i radio- och TV-lagstiftningen om tillståndsvång och villkor för att bedriva radio- eller TV-sändningar som framför allt gäller nyetablering, men också begränsningar som ingriper mot koncentration som uppkommer på grund av tillväxt.

I Europarådets rapporter om olika nationella lagstiftningar inom medieområdet delar man in medlemsländernas bestämmelser i olika kategorier. Av störst intresse i detta sammanhang är begränsningar av rätten att kombinera ägande i samma mediesektor, begränsningar av rätten att kombinera ägande i olika mediesektorer, begränsningar av inflytande mellan reklam- och mediesektorerna, begränsningar av samarbetsavtal mellan medierna och kontroll av företagsförvärv och andra överlåtelse inom medierna.

Inom EU, t.ex. i kommissionens grönbok om mångfald och mediekoncentration på den gemensamma marknaden (se avsnitt 7.1), skiljer man på fyra olika typer av bestämmelser som begränsar medieägandet. För de två första används beteckningarna monomedia- och multimedia-begränsningar inom EU (begreppet multimedia har senare främst kommit att betyda datorbaserade medieprogram som innefattar ljud, bild, text, m.m.). I detta betänkande används istället begreppen enmedie- och flermedieägande (se kap. 2).

Begränsningarna för ägande i ett medium kan vara utformade som förbud att samtidigt inneha flera tillstånd för radio- eller TV-sändningar, att ha ägarandelar i andra medieföretag i samma bransch, eller att överskrida en viss upplagenivå eller publikandel.

Begränsningarna för flermedieäggande kan t.ex. vara utformade som förbud mot att ha sändningstillstånd för radio eller TV eller ägarandelar i programföretag när sökandens upplagenivå överskrider en viss gräns. Även begränsningar eller förbud mot att ha sändningstillstånd eller ägarandelar i både radio och TV förekommer.

Den tredje typen sätter gränser för högsta ägar- eller röstandel i medieföretag eller förhindrar på annat sätt att ett bestämmande inflytande uppnås i syfte att späda ut inflytandet.

Den fjärde typen av bestämmelser är begränsningar med ett slags diskriminerande karaktär, som exempel kan nämnas bestämmelser som utesluter offentliga organ, politiska partier, vinstdrivande organisationer från att vara ägare av medier för att förhindra problem med redaktionellt oberoende och likriktad information.

Begreppet korsäggande används i flera betydelser, ibland synonymt med tidigare nämnda beteckningar. Med korsäggande kan avses dels när en och samma ägare har intressen i flera olika mediebranscher (flermedieäggande), dels när medieföretag har ägarintressen hos varandra, dels när det finns ägarintressen mellan medieföretag och företag i andra sektorer av näringslivet.

Ett antal olika beteckningar används för i princip likartade förhållanden som rör mediekoncentration.

Förhållandet mellan begreppen ägar- och mediekoncentration har behandlats i ett arbetsdokument från Rådet för mångfald inom massmedierna (1995:1) Vad är mediekoncentration? I rapporten presenteras och diskuteras bl.a. vissa begrepp som förekommer i litteraturen och debatten om mediekoncentration.

Mediekoncentrationslagstiftning som en del i ett större sammanhang

För att kunna dra slutsatser av jämförelser mellan olika länders lagstiftningar och andra sätt att lösa frågor om mångfald och ägarkoncentration behövs information om t.ex. mediestrukturen, koncentrationsutvecklingen, konstitutionellt skydd för tryck- och yttrandefriheten och om staten vidtagit åtgärder på medieområdet. Det sistnämnda kan gälla t.ex. statligt ägande och subsidier.

Rådet för mångfald inom massmedierna gav i mars 1997 ut en rapport Arbetsdokument från Rådet för mångfald inom massmedierna (1997:2) om mediekoncentration i utlandet. Rapporten ger en översiktlig bild av mediestrukturen, koncentrationsutvecklingen och lagstiftningen om koncentration av ägande i ett eller flera medier i 19 länder. Även lagstiftning som på annat sätt berör ägande och inflytande i medierna eller som skyddar yttrandefriheten och konkurrensen tas upp i rapporten.

Vidare redogörs för frivilliga överenskommelser, stödsystem och övervakningen inom medieområdet.

Urvalet m.m.

Framställningen i detta kapitel avser i huvudsak lagstiftning om mediekoncentration. Konkurrenslagstiftningen, i första hand förvärvskontrollen, och dess tillämplighet på medieområdet berörs liksom det konstitutionella skyddet för tryck- och yttrandefriheten. För en utförligare beskrivning av förvärvskontrollen i resp. lands Konkurrenslagstiftning hänvisas till Konkurrenslagsutredningens betänkande Konkurrenslagens regler om företagskoncentration (SOU 1998:98 s. 143–178). För bakgrundsinformation om ländernas mediestruktur, koncentrationsutveckling m.m. hänvisas till den tidigare nämnda rapporten från Mångfaldsrådet.

När det gäller urvalet av länder har dels några av de nordiska länderna tagits med, dels Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Italien och USA beroende på att dessa länder nyligen har ändrat eller är på väg att ändra sina lagstiftningar inom medieområdet. Dessutom finns Nederländerna med på grund av att det där finns en frivillig överenskommelse inom pressen.

Det måste framhållas att tillgängligheten till och aktualiteten i materialet skiljer sig mellan de olika länderna. Endast avseende ett land, Tyskland, hänvisas till ett mer systematiskt försök till värdering av effektiviteten i de bestämmelser som relativt nyligen införts där.

9.2 Norden

9.2.1 Danmark

Konstitutionellt skydd för yttrandefriheten

Enligt huvudbestämmelsen för yttrandefriheten i 77 § i den danska grundlagen är var och en berättigad att i tryck, skrift och tal offentliggöra sina tankar, dock under domstolarnas ansvar. Begreppen tryck och skrift tolkas vidsträckt. Grundlagen skyddar såväl de traditionella medierna som nya medier som t.ex. text-TV och databaser som är tillgängliga över telenätet. Även föreläsningar, föredrag, sång och yttringar som förmedlas genom teknisk utrustning såsom skivor och kassetband har grundlagsskydd.

Grundlagsskyddet gäller i första hand yttrandefriheten i formell mening. Censur och andra former av förhandsgranskning kan inte införas. Förbudet mot censur anses inte omfatta film- och teatercensur. Censurförbudet anses förutsätta att var och en skall ha rätt att utge dagstidningar, veckotidningar och andra tidskrifter eller böcker, dvs. etableringsfrihet, och att fri konkurrens skall råda. I princip skyddas radio- och TV-sändningar av grundlagen på samma sätt som tryckta medier. Men genom lagen om radio- och TV-verksamhet har etableringsfriheten för radio och TV inskränkts och därmed råder inte heller någon fri konkurrens. Motivet för detta undantag är att det finns tekniska hinder för att ha fler än några få landstäckande kanaler. Det har påpekats (rapport av Knud Aage Frøbert till Medieutvalget om Medieutvikling och Informationsret bil. 1 till betaenkning nr 1320) att detta inte förklarar de begränsade möjligheterna att bedriva t.ex. lokal radio- och TV-verksamhet. I takt med att informationstekniken tar bort de tekniska hindren måste grundlagens krav på etableringsfrihet respekteras. Vidare har det framförts att sådana argument som att TV har större genomslagskraft än tryckta medier och därför är farligare inte står sig mot grundlagsskyddet. I rapporten ifrågasätts om t.ex. den danska radio- och TV-lagens detaljerade bestämmelser om möjligheten att bedriva lokal radio och TV verkligen är grundlagsenliga.

Inskränkningar i yttrandefriheten kan ske genom vanlig lag eller genom rättstillämpningen. Ansvaret för yttranden i massmedier regleras i en särskild lag, Medieansvarsloven. Ett visst skydd för yttrandefriheten i materiellt avseende finns i andra grundlagsbestämmelser, av vilka det framgår att det demokratiska statsskicket förutsätter att medborgarna kan informera sig om politiska beslut och att massmedierna har rätt att informera, kommentera och kritisera dessa beslut.

Konkurrenslagstiftningen

Danmark antog en ny konkurrenslag i juni 1997 och den trädde i kraft den 1 januari 1998. Lagens syfte är att främja en effektiv samhällsresursanvändning genom effektiv konkurrens. Liksom EG:s konkurrensregler och den svenska konkurrenslagen bygger den nya danska konkurrenslagen på förbudsprincipen och inte som tidigare på missbruksprincipen. Lagen innehåller bestämmelser om förbud mot vissa konkurrensbegränsande avtal och mot missbruk av en dominerande ställning. Däremot innehåller den ingen regelrätt förvärvskontroll. Fusioner, förvärv etc. skall dock anmälas till Konkurrensstyrelsen, dvs. konkurrensmyndighetens sekretariat, såvida det inte gäller åtgärder mellan mor- och dotterbolag eller mellan dotterbolag i samma koncern.

Det ankommer på näringsministern, efter att ha inhämtat yttrande från konkurrensmyndigheten, att utfärda närmare bestämmelser om hur anmälningsskyldigheten skall utövas. Konkurrenslagen är tillämplig på alla näringsverksamheter, således även på medieområdet.

Inställningen till lagstiftning om mediekoncentration

Danmark saknar särskild lagstiftning mot mediekoncentration. För pressen finns det inga bestämmelser alls som rör villkor för etablering eller mediekoncentration. Lagstiftningen för de elektroniska medierna har haft som huvudsyfte att säkra mångfalden i förhållande till det samlade medieutbudet på nationell, regional och lokal nivå genom en stark public service-reglering för radio och TV. Överhuvudtaget har den offentliga debatten om mediekoncentration inte varit särskilt intensiv i Danmark bortsett från frågan om nätverk inom lokalradion.

En statlig kommitté kallad Medieutvalget har gjort ett antal utredningar om medieutvecklingen i Danmark. Medieutvalget lämnade i juni 1996 ett slutbetänkande (Betaenkning nr. 1320) som handlar om mediernas roll i demokratin, de tryckta medierna och de nya elektroniska medierna. Betänkandet innehåller ett särskilt kapitel om ägarkoncentration men inga förslag till lagstiftning mot koncentration.

Den danska inställningen – såsom den kommit till uttryck i ett svar från kulturministeriet till EU-kommissionen angående eventuella EU-initiativ på området (Betaenkning nr 1320 s. 112 f.) – har hittills varit att det inte är meningsfullt att lagstifta om bestämmelser mot mediekoncentration för en liten marknad som Danmark, vilken är dominerad av starka nationella public service-kanaler.

Bestämmelser om villkor för etablering och ägande i ett medium

Enligt den danska lagen om radio- och TV-verksamhet från 1992 och därtill hörande förordningar krävs det tillstånd för att bedriva lokala radio- och TV-sändningar via kabel eller satellit. Tillståndshavaren måste ha radio- och TV-verksamhet som sitt enda syfte. Majoriteten av styrelseledamöterna skall vara bosatta inom det område som tillståndet avser, vilket medverkar till att lokalradion behålls under dansk kontroll. En person kan inte vara styrelsemedlem i mer än ett programföretag eller programansvarig för mer än en lokalradiostation. Programmen skall ha lokal förankring. Till skillnad från vad som gäller i andra länder tillmäts de sökandes ekonomiska förhållandena inte någon större vikt vid fördelningen av tillstånd i Danmark.

I princip råder förbud mot nätverk inom radion. Bara i särskilda fall får program sändas samtidigt. Inköpssamarbete är tillåtet. I praktiken råder ett omfattande nätverkssamarbete. Det finns framskridna planer på att tillåta nätverk för nyhetsprogram.

Det krävs tillstånd för sändningar i större kabelnät. Tillstånd ges bara till lokala myndigheter, regionala telefonföretag, ägare av hyreshus och icke-vinstdrivande organisationer eller antennföreningar.

Bestämmelser om ägande i flera medier och ägande mellan medier och andra branscher

Kommersiella företag, med undantag för tidningar, får inte ha ett bestämmande inflytande i lokala radio- och TV-företag. Tidningar får endast ha ett sådant inflytande, om radio- eller TV-stationen fyller en funktion för en bred lokal debatt. Ägande i flera medier är alltså möjligt under denna förutsättning.

9.2.2 Finland

Konstitutionellt skydd för yttrandefriheten

Det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten regleras främst av 10 § första stycket i den finska regeringsformen. Var och en har yttrandefrihet. Till denna hör rätten att framföra, sprida och ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. Bestämmelsen förbjuder censur men hindrar inte att det finns föreskrifter om att film får granskas i förväg. Alla kommunikations- och uttrycksformer samt all information, alla åsikter och övriga meddelanden oavsett innehåll omfattas. Yttrandefriheten gäller även radio- och kabelsändningsverksamhet. I princip råder det förbud mot att göra yttrandefriheten tillståndspliktig. Skyddet för yttrandefriheten hindrar emellertid inte ett tillståndssystem ifall systemets nödvändighet kan motiveras på ett sätt som är acceptabelt ur yttrandefrihetssynpunkt. Mer detaljerad reglering av tidigare nämnda rättigheter skall ske genom vanlig lag. Massmediernas rättigheter och skyldigheter regleras i flera olika lagar. Tryckta skrifter regleras i tryckfrihetslagen. Etableringsfrihet gäller i princip för alla medborgare, företag och organisationer beträffande tryckta medier. Radiosändningar regleras i radioansvarighetslagen.

Yttrandefrihetskommisionen lämnade i sitt slutbetänkande (1997:3) ett förslag till en ny lag om yttrandefrihet i masskommunikation som skall gälla alla massmedier oavsett upptagnings-, utgivnings- eller dist-

ributionsteknik och ersätta tryckfrihetslagen, radioansvarighetslagen och vissa bestämmelser i kabelsändningslagen.

Konkurrenslagstiftningen

Lagen om konkurrensbegränsningar trädde i kraft den 1 september 1992. Den har i vissa avseenden ändrats bl.a. i fråga om det sakliga tillämpningsområdet. Lagen innehåller dels bestämmelser om konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning som bygger på förbudsprincipen, dels en generalklausul om ingripande mot konkurrensbegränsningar som bygger på missbruksprincipen.

Genom en nyligen gjord ändring, som trädde i kraft den 1 oktober 1998 (se Nr 303/1998), har lagen kompletterats med bestämmelser om tillsyn över företagsförvärv. Med företagsförvärv förstås förvärv av bestämmanderätt som avses i 1 kap. 3 § lagen om aktiebolag (734/1978) eller förvärv av motsvarande faktisk bestämmanderätt, förvärv av en näringsidkares hela eller delar av en rörelse, fusion och grundande av ett sådant samföretag som varaktigt sköter samtliga uppgifter som ankommer på ett självständigt företag. Bestämmelserna tillämpas på företagsförvärv där den sammanlagda omsättningen för parterna överskrider 2 miljarder mark och minst två av parterna har en omsättning som överstiger 150 miljoner mark. Till omsättningen skall räknas omsättningen hos alla sammanslutningar som omfattas av samma bestämmande inflytande. Konkurrensrådet kan på framställning av konkurrensverket förbjuda eller förordna om hävande av ett företagsförvärv eller ställa upp villkor för fullföljandet av ett förvärv som resulterar i uppkomst eller förstärkning av sådan dominerande ställning på marknaden som på ett märkbart sätt hindrar konkurrensen på den finländska marknaden eller på en avsevärd del av den. Om hindrandet av konkurrensen kan undvikas genom att villkor ställs för genomförandet av förvärvet skall konkurrensmyndigheten i första hand förhandla och förordna om sådana villkor.

Anmälan om företagsförvärv skall ske inom en vecka från förvärvstidpunkten och myndigheten skall omedelbart pröva anmälan. Konkurrensmyndigheten har en månad på sig att bestämma om fortsatt utredning.

Lagen om konkurrensbegränsningar är tillämplig på mediesektorn.

Inställningen till lagstiftning om mediekoncentration

Inte heller Finland har någon särskild lagstiftning om ägarkoncentration inom medieområdet. Inställningen från finskt håll har hittills varit att man vill undvika att lagstifta om mediekoncentration.

Bestämmelser om etablering och ägande inom radio och TV

I den nya lagen om televisions- och radioverksamhet som trädde i kraft den 1 januari 1999 anges numera i lagen efter vilka kriterier tillstånd till radio- och TV-verksamhet beviljas. Förut var tillståndsgivningen en fråga om politisk lämplighetsbedömning.

Tillstånd krävs för radio- och TV-verksamhet med hjälp av radiovågor som utbreder sig fritt. Enligt den nya lagen skall statsrådet vid fördelningen av tillstånd sträva efter att främja yttrandefriheten och göra programutbudet mera mångsidigt.

Tillstånd kan beviljas en fysisk person eller sammanslutning eller stiftelse som är solvent och har en uppenbar förmåga att utöva sådan regelbunden verksamhet som tillståndet avser. Några särskilda bestämmelser om begränsningar av ägande finns inte men i förarbetena (RP 34/1998 rd s. 32) anges att vid fördelningen av tillstånd skall uppmärksamhet fästas på att kommunikationen inte koncentreras på ett sätt som är ägnat att äventyra yttrandefriheten.

Ett tillstånd får inte överlåtas. Om den faktiska bestämmanderätten i förhållande till tillståndshavaren förändras skall detta räknas som en överlåtelse och då upphör tillståndet att gälla. En tillståndshavare som får kännedom om en förändring, genom vilken någon aktieägares andel av tillståndshavarens röstetal eller aktiekapital uppnår, överskrider eller underskrider 1/10, 1/5, 1/3, 1/2 och 2/3 av tillståndshavarens röstetal eller aktiekapital skall omedelbart anmäla detta till ministeriet. Motsvarande bestämmelse gäller den som äger minst 20 procent av tillståndshavarens aktiekapital eller röstetal.

Kabel-TV-sändningar och sändningar via satellit kräver inte längre tillstånd, men verksamheterna är anmälningspliktiga. S.k. must carry-skyldighet gäller företag som äger eller innehar ett nät som huvudsakligen är avsett för distribution av radio- och TV-sändningar. Företaget är skyldigt att utan ersättning distribuera sändningar som är avsedda att mottas i hela landet och som görs av en den som har beviljats tillstånd för radio- och TV-verksamhet av statsrådet samt Rundradion Ab:s sändningar.

Åtgärder mot ägarkoncentration i flera medier

Det finns inga bestämmelser som rör ägande av flera medier i Finland. Regeringen har tidigare försökt hindra sådan ägarkoncentration genom att vara restriktiva med att ge tillstånd för radio- och TV-sändningar till tidningsföretag eller företag inom telekommunikationssektorn. Endast ett färre antal av de större regionala tidningarna har fått tillstånd. Stora tidningsföretag äger dock aktier i många av de större lokalradiostationerna.

9.2.3 Norge

Konstitutionellt skydd för yttrandefriheten

Den norska grundlagen som antogs år 1814 saknar generella bestämmelser till skydd för yttrandefrihetens olika dimensioner. Ett uttryckligt grundlagsskydd finns för tryckfriheten i 100 § första meningen. Bestämmelsen omfattar yttranden i tryckt skrift men inte t.ex. teater, film och radio och TV. Bestämmelsen anses innebära att förhandscensur av tryckta skrifter är förbjudet. Skyddet anses även inkludera rätten att distribuera tryckta skrifter.

I paragrafens andra mening ges tryckfriheten ytterligare skydd mot begränsningar i den straffrättsliga lagstiftningen. Ingen får straffas för innehåll i en skrift som denne har låtit trycka eller ge ut såvida denne inte uppsåtligen och uppenbarligen, antingen själv har begått eller har uppmuntrat andra till att begå lagbrott, ringaktat religionen, sedligheten eller de konstitutionella makterna, gjort motstånd mot myndigheternas befallningar eller framfört falska eller ärekränkande beskyllningar mot någon.

I 100 § tredje meningen slås även rätten att yttra sig fast. Bestämmelsen anses omfatta alla slag av yttranden och begränsar sig inte till tryckta medier. Grundlagen torde ge skydd mot åsiktskontroll även för andra medier än tryckta skrifter.

År 1996 tillsattes en yttrandefrihetskommision med uppdrag att göra en översyn av skyddet för yttrandefriheten. Kommissionen skall överväga en utvidgning av grundlagsskyddet till att gälla andra medier än tryckta skrifter. Kommissionen skall vara klar med sitt uppdrag under 1999.

Konkurrenslagstiftningen och annan näringslagstiftning

Norge har tre olika lagar med bestämmelser om ägarkontroll: konkurrenslagen från 1993, koncessionslagen från 1974 och lagen om förvärv av näringsverksamhet från 1994.

Konkurrenslagens syfte är att se till att samhällets resurser används effektivt genom en aktiv konkurrens. Lagen bygger på såväl förbudsprincipen som missbruksprincipen. Den innehåller ett antal bestämmelser om förbud mot konkurrensbegränsande samarbete i olika avseenden. Lagen ger också konkurrensmyndigheten möjlighet att ingripa mot villkor, avtal och handlingar som har till syfte, effekt eller är ägnade att begränsa konkurrensen i strid mot lagens syfte. Det kan t.ex. vara fråga om åtgärder som upprätthåller eller förstärker en dominerande ställning på en marknad med hjälp av konkurrensbegränsande metoder.

Vidare finns bestämmelser för kontroll av företagsförvärv. Konkurrensmyndigheten kan med stöd av lagen ingripa mot förvärv som leder till eller förstärker en väsentlig konkurrensbegränsning i strid mot lagens syfte. Med företagsförvärv avses sammanslagningar, förvärv av aktier eller andelar i ett företag och förvärv av delar av ett företag. Lagens tillämpningsområde gäller i princip alla villkor, avtal eller åtgärder som utgör företagsförvärv i lagens mening och som har eller är avsedda att ha effekt i landet. Ingripande mot ett förvärv kan ske genom förbud eller åläggande eller genom att förvärvet godkänns på vissa villkor. I första hand skall myndigheten söka nå en överenskommelse med parterna om att söka vidta åtgärder i syfte att minska förvärvets negativa effekter på konkurrensen.

Det finns ingen obligatorisk anmälningsskyldighet men en möjlighet att förhandsanmäla förvärv. Senast tre månader från tidpunkten från anmälan skall myndigheten besluta om förvärvet skall lämnas utan åtgärd eller om en närmare undersökning skall ske. Om förvärvet inte anmäls kan konkurrensmyndigheten enligt huvudregeln ingripa inom sex månader från det att förvärvet genomfördes.

Konkurrenslagen är tillämplig på medieföretag.

Även lagen om förvärv av näringsverksamhet kan vara tillämplig vid förvärv av ägarandelar i dagspressen eller radio och TV beroende på omständigheterna och särskilt verksamhetens omfattning. Om förvärvet kan förväntas få negativa effekter för företaget, branschen eller samhället i övrigt kan tillstånd nekas.

Bestämmelser om etablering och ägande

Verksamhet som gäller radio- och TV-sändningar regleras av radio- och TV-lagen från 1992 och av föreskrifterna till radio- och TV-lagen som antogs i februari 1997.

Alla andra än Norsk rikskringkastning (NRK) som vill bedriva radio- och TV-sändningar eller lokala radio- och TV-sändningar måste ha tillstånd för verksamheten. Ett sändningstillstånd kan förenas med villkor.

Kabel-TV-verksamhet kräver i princip tillstånd. Kravet på tillstånd gäller emellertid endast sändningar i kabelnät som omfattar mer än 25 byggnader och/eller 100 hushåll. Samtidig och oförändrad vidaresändning av lagliga kabelsändningar kräver inte heller tillstånd. Must carry-skyldighet gäller enligt huvudregeln för NRK:s och TV2:s sändningar samt för marksänd lokal-TV i tillståndsområdet.

Även satellitsändningar kräver tillstånd. Vid bedömningen av en tillståndsansökan skall det läggas vikt vid sökandens ekonomiska förutsättningar för driften och för att genomföra projektet i enlighet med ansökan.

Bestämmelser om ägande finns inte i själva radio- och TV-lagen utan dels i föreskrifterna till lagen, dels som villkor i sändningstillstånden. Beträffande ägandeförhållandena gäller enligt föreskrifterna (7 kap. 11 §) att ingen får kontrollera lokalradio- eller lokal-TV-sändningar som täcker mer än en tredjedel av den potentiella totala marknaden för lokala sändningar, i förhållande till den vuxna befolkningen.

Tidningsägare, mediaföretag, privatpersoner och affärsmän kan numera få tillstånd för lokala sändningar. Kommuner, kommunala myndigheter och kabeloperatörer är dock fortfarande hindrade från att få egna tillstånd och de får högst äga 49 procent av aktierna eller en ägarandel som högst representerar 49 procent av rösterna i ett lokalt radio- eller TV-företag.

Ingen får ha ägarandel i mer än ett sändningstillstånd för lokalradio eller lokal-TV inom ett och samma område.

Om det bara finns en frekvens i ett sändningsområde får sändningstillståndet inte annat än i särskilda fall ges till en tidning med monopolställning och en sådan tidning får heller inte äga mer än 49 procent i det lokala programföretaget. Tidningar får inte inneha samtliga sändningstillstånd i ett område där det finns flera sändningstillstånd.

Bestämmelserna är tillämpliga även på andra associationer än norska aktiebolag.

Det finns konsolideringsbestämmelser som närmare reglerar vilka ägarandelar som skall medräknas vid beräkningen av en aktörs samlade

ägarintresse. Statens Medieforvaltning avgör hur beräkningen av ägarandelar skall ske vid tillämpningen av bestämmelserna.

Ett tillstånd för lokal radio eller TV kan överlåtas efter godkännande av Statens Medieforvaltning. Detsamma gäller överlåtelse av mer än en tredjedel av ägarandelen i ett tillstånd. Vid överlåtelse av mer än en tiondel finns en anmälningsskyldighet.

För nationella programföretag som P4 och TV2 finns villkor i sändningstillstånden om att ingen ensam eller grupp av aktörer kan äga mer än en tredjedel av företaget.

Lagen om kontroll av förvärv i dagspressen och radio/TV

I Norge antogs i juni 1997 en lag om tillsyn över förvärv i dagspressen och i radio och TV. I propositionen (se prp 1996–97 nr 30) anges att syftet med förslaget är att främja yttrandefriheten, de reella yttrandemöjligheterna och ett allsidigt medieutbud genom en lagstiftning som ger möjlighet att ingripa mot en oönskad grad av ägarkoncentration i massmedierna.

I propositionen framhålls att även om det finns en tendens till ägarkoncentration i de etablerade massmedierna i Norge så visar Eierskapsutvalgets utredning (NOU 1995:3) att den ännu inte har haft skadliga effekter för yttrandefriheten och de reella yttrandemöjligheterna. Den nya lagen presenteras därför som en form av beredskapslagstiftning i propositionen. Lagen har trätt i kraft den 1 januari 1999.

Det framgår av propositionen att regeringen inte ser någon konflikt mellan grundlagsskyddet för yttrandefriheten, som sägs avse den formella yttrandefriheten, och bestämmelser om ägarkoncentration som således inte anses beröra den sidan av yttrandefriheten. Ägarkoncentrationen kan enligt propositionen däremot verka begränsande på de tillgängliga kanalerna för yttranden och därigenom begränsa de reella yttrandemöjligheterna, och i förlängningen det demokratiska meningsutbytet.

Den nya lagen har karaktär av fullmaktslag och inte ett detaljerat regelverk. En ny myndighet, Eierskapstilsynet, skall ha tillsynen över lagen och marknads- och ägarförhållandena i dagspressen samt radio och TV. Myndigheten får möjlighet att i varje enskilt fall ingripa mot förvärv av ägarandelar som leder till ägarkoncentration i strid mot lagens syfte. Begreppet förvärv av ägarandelar är definierat direkt i lagen. Det framgår t.ex. att teckning av ägarandelar och att förvärv av tillgångar som innebär att en verksamhet helt eller delvis tas över omfattas av lagens tillämpningsområde.

Eierskapstilsynet har under hösten 1998 utarbetat riktlinjer för ingripande enligt den s.k. eierskapsloven i syfte att säkra likabehandling och förutsägbarhet.

Lagens tillämpningsområde i sak är avgränsat till dagspressen och radio och TV med motiveringen att dessa än så länge utgör de viktigaste opinionsbildande medierna. Lagen är alltså inte tillämplig på nya medier såsom elektroniska tidningar och andra Internettjänster. Det framgår dock att regeringen kan bestämma att lagen skall tillämpas på andra medier och att Kulturdepartementet kommer att följa utvecklingen och eventuellt återkomma till frågan.

Lagen är enligt förarbetena tillämplig inte bara på företag som uteslutande sysslar med tidningsutgivning eller radio- och TV-verksamhet utan även på företag som bedriver sådana verksamheter som en avgränsad del i den totala verksamheten eller som har ägarinflytande över tidnings- eller programföretag. Ägarinflytande i lagens betydelse innefattar utöver indirekt ägande t.ex. även uttryckliga eller underförstådda avtal. Det krävs alltså inte att ett företag har en ägarkontroll som uppgår till mer än 50 procent av aktierna eller rösterna i ett företag som driver dagstidningar eller radio- och TV-verksamhet. Däremot kommer, enligt riktlinjerna, lagen inte att tillämpas på andra företag än medieföretag som kan tänkas utöva en sådan kontroll t.ex. över distributionsnät, tryckerier, satelliter och kabelnät som står i strid med lagens ändamål. För sådana förvärv kommer bara konkurrenslagen eller den allmänna förvärvslagen att vara tillämplig.

Geografiskt är eierskapsloven tillämplig på förvärv av ägarandelar som gäller eller är avsedda att gälla verksamhet i Norge. Enligt riktlinjerna betyder det att också förvärv av ägarandelar som görs av utländska företag kan falla in under lagen om de medför kontroll över tidnings- och programföretag i Norge. Det påpekas att tvångsförsäljningar svårigen kommer att låta sig genomföras mot utländska företag och att ingripande vid sådana tillfällen kan riktas mot norska rättssubjekt.

Lagen kan inte användas för att ingripa i de fall någon har en starkare ägarställning än vad som om är önskvärt beroende på medieföretagets egen tillväxt, nedläggning av andra medieföretag eller förhållanden som inte har med ägarförändringar att göra. Enligt motiven bör lagen inte heller tillämpas på nyetableringar. I riktlinjerna klargörs att detta även gäller nyetableringar som kommer till stånd på grund av att två aktörer går samman, så länge det är fråga om en verklig nyetablering.

Avgränsningen av lagens tillämpningsområde innebär att den inte kan användas för ingripande mot förvärv som innebär s.k. vertikal integration. Motivet för detta är att erfarenheterna i Norge visar att den sorts problem som följer av vertikal integration är mest negativa när det förvärvande företaget har en dominerande ställning. Sådana situationer

kan enligt propositionen hanteras effektivt av konkurrensmyndigheterna enligt konkurrenslagens regler. Vad i övrigt gäller konkurrenslagens möjligheter att förbjuda förvärv som framstår som betänkliga med hänsyn till de reella yttrandemöjligheterna eller mångfalden i medieutbudet uttalas i förarbetena att konkurrenslagen sannolikt inte kan tillämpas på ett stort antal förvärv. Detta hänger i första hand ihop med att det i konkurrenslagen ställs krav på att det aktuella förvärvet skall medföra eller förstärka en konkurrensbegränsning. Vidare bedöms konkurrenslagen inte fånga upp förvärv som innebär en ägarmässig integration mellan olika medier. Slutsatsen är att det är tillfälligheter som avgör om myndighetsutövning med stöd av konkurrenslagen tar hänsyn till de reella yttrandemöjligheterna och ett allsidigt medieutbud i tillräcklig utsträckning. Inte heller det skydd som koncessionslagen eller lagen om förvärv av näringsverksamheter ger anses vara tillräckligt, på grund av att lagarnas syfte inte är att skydda yttrandefriheten.

Föreskrifterna till radio- och TV-lagen lägger inte hinder i vägen för att göra ett ingripande enligt lagen mot ett förvärv som i och för sig ligger inom ramarna för vad som är tillåtet enligt föreskrifterna.

I lagen finns inga absoluta gränser för ägande i medierna. Eier-skapstilsynet skall för varje enskilt förvärv självständigt bedöma om förutsättningar att ingripa med stöd av lagen föreligger. Lagen och förarbetena innehåller dock vissa utgångspunkter för hur denna bedömning skall göras för olika typer av förvärv för att öka lagens förutsägbarhet.

För att ingripande skall ske krävs att *två förutsättningar* är uppfyllda *samtidigt*. Den ena förutsättningen är att förvärvaren har eller får *en betydande ägarställning nationellt, regionalt eller lokalt*. Bedömningen av vad som är en betydande ägarställning kommer att variera beroende på vilken nivå analysen görs. En betydande ägarställning anses för dagspressens del vara för handen när en aktör på egen hand eller tillsammans med andra kontrollerar mer än en tredjedel av den nationella dagstidningsupplagan. Tröskelvärdet motiveras bl.a. med att den säkrar att det på ett nationellt plan alltid finns minst tre ägargrupper i dagspressen. Förutsättningen för ingripande anses också vara uppfylld när ett förvärv medför att någon som kontrollerar mer än 10 procent av dagstidningsupplagan blir delägare i ett företag som ingår i en annan ägargrupp som kontrollerar 10 procent av dagstidningsupplagan. För förvärv som medför ägande inom samma företag mellan aktörer anses mer än 10 procent av dagstidningsupplagan innebära en betydande ägarställning. I propositionen påpekas att förvärv som innebär kors-ägande av detta slag behandlas strängare än andra förvärv. När fråga är om korsägande mellan dominerande aktörer är det parternas samlade ägarandelar som läggs till grund för bedömningen. Vid andra förvärv är det förvärvarens ägarposition som skall bedömas.

För radio och TV finns inga konkreta tröskelvärden för ingripande. I motiven anges att den nya lagen formellt skall kunna tillämpas på förvärv som leder till ägarkoncentration i nationella programföretag och mellan dagstidningar och programföretag. Ingripande skall således kunna ske mot förvärv av andelar i ett programföretag även om förvärvet inte träffas av någon förbudsbestämmelse i radio och TV-lagen. Det uttalas å ena sidan att tillsynsmyndigheten bör ha en relativt kritisk hållning till förvärv som leder till ökad koncentration av ägande i ett medium eller till ökad koncentration mellan radio och TV och dagstidningskoncerner. Å andra sidan framhålls att en sträng praxis för ägande mellan programföretag medför risker. I kombination med absoluta gränser för hur stor andel en person får äga i ett programföretag kan efterfrågan och därmed värdet av ägarandelar i nationella programföretag minska. Vidare kan konkurrensen snedvridas till nackdel för de största norska mediekoncernerna. Radio- och TV-områdets internationella karaktär kan göra det svårt att kontrollera programföretag som sänder från utlandet. Programföretag som är etablerade i Norge kan få sämre tillgång till kapital. Enligt departementets uppfattning finns det därför inte anledning till en mer aktiv ingripandepaxis beträffande förvärv av programföretag än för förvärv inom dagspressen. Tillsynsmyndigheten måste i varje enskilt fall göra mer ingående bedömningar av förvärvets samlade effekter.

Förutsättningen för ingripande kan även vara uppfylld vid förvärv som ger förvärvaren ensam eller tillsammans med andra en betydande ägarställning på lokala eller regionala mediemarknader. Bedömningen av ägarställningen sker i dessa fall emellertid inte på basis av tröskelvärden. Enligt riktlinjerna kommer bedömningen istället att utgå från medieanvändarnas möjlighet att få samma typ av information från alternativa källor, dvs. substituerbarheten, i det aktuella geografiska området. Begreppet relevant marknad kommer att ha störst betydelse vid bedömningen på lokal och regional nivå och när fråga är om ägarkoncentration i flera medier.

Beträffande lokal radio och TV hänvisas till förbudet i radio- och TV-lagen för en aktör att kontrollera mer än en tredjedel av den totala marknaden för lokal radio och TV. I motiven dras slutsatsen att det knappast kommer att bli aktuellt att tillämpa den nya lagen vid förvärv av andelar i lokal radio och TV på grund av förvärvets verkningar på det nationella planet.

Den andra förutsättningen för ingripande är att den betydande ägarställningen strider mot lagens syfte. När ett ingripande t.ex. medför att företaget läggs ned eller går i konkurs kan alternativet att förvärvet leder till en betydande ägarställning inte självklart förutsättas stå i strid mot lagens syfte. Särskilt vid bedömningar av ägarkoncentration på

regional och lokal nivå kan det förväntas uppkomma situationer där förvärv som i och för sig är önskade ur koncentrationssynpunkt måste accepteras därför att förvärvet tillför verksamheten nödvändigt kapital och kompetens. Enligt riktlinjerna måste således först bedömas om det är möjligt att företaget läggs ned om det inte tillförs nytt kapital genom förvärvet och om det finns andra köpare. Ingripanden bör ske endast vid förvärv som har en viss betydelse för lagens syfte. För att klargöra detta framgår det uttryckligen av lagen att ingripande inte kan ske mot förvärv i dagspressen när förvärvaren ensam eller i samarbete med andra inte har eller får en total andel av den nationella dagstidningsupplagan på mer än 20 procent och förvärvet inte heller leder till ökad ägarkoncentration i dagspressen och radio/TV i någon regional eller lokal mediemarknad.

Enligt riktlinjerna kan rena finansiella investeringar accepteras under förutsättning att det kan visas att aktörerna inte kommer att utnyttja sin kontroll i strid mot lagens ändamål.

Om Eierskapstilsynet bedömer att förutsättningar för ingripande mot ett förvärv föreligger kan ingripandet bl.a. gå ut på att

- förbjuda förvärvet,
- ställa krav på försäljning av förvärvade ägarandelar och ge instruktioner som är nödvändiga för att syftet med kravet skall uppfyllas,
- tillåta förvärvet på villkor som är nödvändiga för att motverka att förvärvet kan strida mot lagens syfte. Det kan t.ex. vara fråga om villkor som innebär att ägaren inte får styrelsrepresentation, rösträtt på bolagsstämman eller möjlighet att tillsätta chefredaktör.

Det är myndigheten som skönsmässigt bestämmer vilken typ av ingripande som skall göras. Enligt riktlinjerna skall valet styras av principen om det ingripande som bäst främjar ändamålet med lagen och om proportionalitet mellan förvärv och ingripande.

Det bör observeras att ett ingripande alltid skall föregås av försök till en frivillig lösning med förvärvaren. Om Eierskapstilsynet skall gripa in mot ett förvärv måste det enligt huvudregeln ske inom sex månader efter det att förvärvsavtalet ingicks. Riktlinjerna anger att denna frist är oberoende av vid vilken tidpunkt myndigheten fick kännedom om avtalet. Särskilda hänsyn kan göra att fristen förlängs.

Det är möjligt för den som har ett berättigat intresse att begära förhandsbesked huruvida ett förvärv kommer att leda till ingripande från myndighetens sida. Om Eierskapstilsynet inte lämnar besked eller motsätter sig förvärvet inom 30 dagar anses det godkänt. Tanken är att Eierskapstilsynet skall ha en nära kontakt med medieföretagen och kunna förhandla med dem.

Eierskapstilsynet är en fristående myndighet som leds av en direktör som är ansvarig för alla ingripanden. Myndighetens beslut kan överklagas till en särskild klagonämnd.

Vissa synpunkter på eierskapsloven

Av förklarliga skäl går det inte än att uttala sig om den norska lagens effektivitet. Det har inte förekommit någon särskilt omfattande debatt om lagen. Det kan möjligen bero på att när lagen antogs var ingen ägare så stor att tröskelvärdena direkt skulle drabba dem och att det fanns en osäkerhet om vad yttrandefrihetskommisionen kommer fram till. En av företrädarna för en stor medieägare, Orkla, har dock varit engagerad i att säkra det inhemska ägandet av medierna. Från Schibsteds sida anser man att lagen ger Eierskapstilsynet en orimlig uppgift och att det blir alltför mycket av skönsmässiga bedömningar huruvida yttrandefriheten främjas. Den kritik som i övrigt har framförts har framför allt riktat in sig på att lagen inte omfattar nya medier.

Reformförslag som rör ägarförhållandena i mediesektorn

Av propositionen till den nya lagen och framför allt av den stortingsmeddeling (St meld nr 18, 1996-97 Eierforhold i mediesektorn) som lades fram i samband därmed framgick att departementet på sikt ansåg det nödvändigt att samla sektorsövergripande bestämmelser i en särskild medielag. I meddelingen tog departementet också upp principiella frågor om t.ex. transparens, redaktionell frihet och ytterligare grundlagsskydd för yttrandefriheten. Där framhölls också att lagstiftning om ägarförhållandena i mediesektorn endast är ett av flera mediepolitiska verktyg för att främja mångfalden.

Tankarna på en sektorsövergripande medielag verkar att ha lagts åt sidan, åtminstone för närvarande. Kulturdepartementet har dock i en höringsnotat (98-02-10) föreslagit att principen om redaktionellt oberoende (med utgångspunkt i den s.k. Redaktörsplakaten) och skyldighet att informera om ägarförhållanden i medierna regleras i en särskild lag. På grund av omfattande kritik, bl.a. att lagförslaget strider mot grundlagen, är det osäkert om förslaget kommer att leda till lagstiftning.

Norska Kulturdepartementet har i en höringsnotat gjort en genomgång av i vilken utsträckning eierskapsloven kommer att göra befintliga regler om ägande i kringkastningsföreskriften och sändningstillstånden överflödiga. Man har utrett om regelsystemen är förenliga och om det finns olika motiv bakom dem. Det pekas därvid på några principiella

aspekter vid reglering av ägandet inom radio- och TV-området; t.ex. likabehandling av olika sektorer, kapitaltillgång och kompetensöverföring, dubbelreglering, regleringens syfte och konkurrensneutralitet. Departementet har dragit slutsatsen att alla särskilda ägarbegränsningar inom radio- och TV-sektorn bör upphävas bl.a. för att undvika dubbelreglering.

I vissa fall anser man att den nya myndigheten Eierskapstilsynet kan tillvarata de intressen som finns bakom bestämmelserna, detta gäller dels ägarreglerna i sändningstillstånden för P4 och TV2, dels bestämmelserna i föreskrifterna som gäller förbudet att täcka mer än en tredjedel av den nationella marknaden för närradio och lokal-TV, begränsningarna avseende högst ett sändningstillstånd i samma område och tidningars rätt till sändningstillstånd.

När det gäller begränsningen för kabelföretag att ha eget sändningstillstånd anges att motiven för bestämmelsen – att försöka hindra att kabelföretagen från att missbruka sin monopolställning – inte har samma relevans i dag eller i varje fall har minskat i betydelse. Det anförs att den pågående konvergensutvecklingen som bl.a. innebär mer slagkraftiga alternativa distributionssätt och digitaliseringen som ökar kapaciteten och kvaliteten i näten minskar både möjligheten och incitamenten till att missbruka marknadsakt som hänger ihop med ägandet av kabelnäten.

I fallet med begränsningen för kommuner att ha sändningstillstånd föreslås att bestämmelsen upphävs därför att den anses ha liten praktisk betydelse. Om de föreslagna ändringarna kommer att genomföras kommer föreskriften om konsolideringsregler automatiskt att upphävas.

9.3 Övriga länder

9.3.1 Storbritannien

Inget konstitutionellt skydd för yttrandefriheten

Storbritannien har ingen skriven konstitution som garanterar olika fri- och rättigheter. Lagstiftaren har i princip en obegränsad lagstiftningsmakt. Regler om begränsningar och inskränkningar i yttrandefriheten avser dels censur eller andra former av förhandsgranskning, dels kriminalisering av yttranden. Tryckfriheten och andra yttringar av yttrandefriheten kan i stället sägas bestämmas "negativt" i Storbritannien. Allt som inte är förbjudet i lag eller genom rättspraxis har var och en rätt att göra.

Konkurrenslagstiftningen

Fair Trading Act (1973), Restrictive Trade Practices Act (1976 och 1977) och Competition Act (1980) reglerar förvärv, monopol och konkurrensbegränsande åtgärder. Bestämmelserna om förvärvskontroll finns i Fair Trading Act. Förvärvskontrollen riktar sig huvudsakligen mot förvärv som anses skadliga från allmän synpunkt. Under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda måste ett förvärv utredas för att en bedömning skall kunna göras huruvida förvärvet kan förväntas strida mot det allmänna intresset. Vid denna bedömning tar man t.ex. hänsyn till vikten av att bibehålla och främja förekomsten av en effektiv konkurrens inom landet, främja konsumentintressena, främja utvecklingen av nya produkter och tekniker och underlätta nyetablering och att bibehålla och främja en jämn fördelning av industrier och arbetstillfällen i Storbritannien.

Ett förvärv blir automatiskt föremål för utredning om värdet av de tillgångar som tas över överstiger 70 miljoner pund. Om en marknadsandel på 25 procent eller mer uppnås genom förvärvet skall det också utredas. Det kan påpekas att lagen inte innehåller några bestämmelser om hur ett företags marknadsandel skall beräknas. Det är upp till de tillämpande organen att bestämma efter vilka kriterier detta skall göras. Om förvärvet inte är förenligt med allmänintresset bestämmer handels- och industriministern om att vidta åtgärder mot förvärvet. Förvärvet kan förbjudas och ett redan genomfört förvärv kan brytas upp. Vidare kan parterna åläggas t.ex. att sälja aktier eller att begränsa sitt utövande av rösträttigheterna.

Det finns ingen obligatorisk anmälningsskyldighet för företagsförvärv men däremot möjlighet till frivillig anmälan.

Fair Trading Act är tillämplig på mediesektorn. Lagen innehåller dessutom specialbestämmelser för förvärv av företag som äger dagstidningar. Dessa bestämmelser är tillämpliga under vissa förutsättningar, bl.a. om köparens sammanlagda genomsnittliga tidningsupplaga genom köpet kommer att uppgå till åtminstone 500 000 exemplar. Till skillnad från andra förvärv är ett tidningsförvärv ogiltigt och olagligt utan handels- och industriministerns tillstånd. Ministern måste normalt inhämta yttrande från konkurrensmyndigheten Monopolies and Mergers Commission (MMC). MMC skall uttala sig om förvärvet strider mot det allmänna intresset, särskilt med hänsyn taget till behovet av nyhetsförmedling och till yttrandefriheten. En undersökning av MMC kan underlätas om det är bråttom, t.ex. när den aktuella tidningen inte kan överleva på egen hand, eller när det är fråga om köp av en tidning som har en genomsnittlig dagsupplaga som inte är större än 50 000 exemplar.

Andra förvärv skall hänskjutas till MMC som kan ställa villkor för förvärvet.

Bestämmelserna om förvärvskontroll i Storbritannien har kritiserats på flera punkter t.ex. för att de är onödigt komplicerade att tolka och tillämpa, vilket leder till tidsutdräkt och kostnader, och för att det politiska inflytandet i processen är för stort. När det gäller mediesektorn har lagstiftningen kritiserats för att vara ineffektiv på grund av att ansvariga ministrar är passiva när ägarna hävdar att en tidning är nedläggningshotad och för att den inte direkt vänder sig mot ägandekonzentration. MMC kan endast uttala sig mot ett förvärv om det kan bevisas att det strider mot det allmänna intresset. MMC har varit motvillig att väga in möjligheten för allmänheten att kunna välja mellan en mångfald av olika redaktionella åsikter i sin bedömning.

Ny lagstiftning

Storbritannien har reviderat radio- och TV-lagen (genom Broadcasting Act 1996). Beträffande bestämmelser som rör mediekonzentration gäller relativt stora förändringar i förhållande till Broadcasting Act 1990. De nya bestämmelserna tillåter större koncentration och ger mer frihet åt de övervakande myndigheterna att bedöma när ett företag har sådant inflytande att det inte svarar mot allmänintresset. Lagstiftningen är tillämplig på alla former av distribution och den har anpassats till den digitala sändningstekniken.

Det bör observeras att de nya bestämmelserna inte tar över den allmänna konkurrenslagstiftningen. De sammanslagningar av företag som berörs av bestämmelserna om begränsningar för att inneha tillstånd för radio och TV kan även bli föremål för förvärvskontroll enligt Fair Trading Act.

I Storbritannien fann man att TV, radio och dagstidningar fortfarande är så dominerande sektorer av medieindustrin att det för närvarande inte fanns anledning att utvidga bestämmelserna till att omfatta periodiska tidskrifter och andra medier såsom on-line-tjänster, med undantag för on-line video som lagstiftningen redan är tillämplig på.

Tidigare begränsningar av högsta antal tillstånd för radio och TV har i huvudsak slopats. Dessa har ersatts av tröskelvärden för högsta tillåtna publikandel för radio resp. TV som i stället beaktar det sammanlagda inflytande som flera tillstånd i praktiken ger.

Kontrollbegreppet

Det traditionella kontrollbegreppet utgår från att en person som innehar mer än 50 procent av aktierna eller rösterna i ett företag har kontroll över det. Två nya definitioner av begreppet kontroll har införts. Den ena innebär att en person skall anses ha kontroll över ett företag också om det är rimligt att förvänta sig, med hänsyn till samtliga omständigheter, att han kan direkt eller indirekt styra företagets verksamhet. Om inte ägandet som sådant är ensamt avgörande. Enligt den andra definitionen har en person kontroll om han äger 50 procent av aktierna eller rösterna i företaget och det finns en samordning mellan ägaren och andra deltagare i företaget hur rösträtten skall utövas. Kontrolldefinitionen vänder sig särskilt mot det dödläge som ibland följer av att två aktieägare har 50 procent var av aktierna eller rösterna.

Villkor för etablering

Radio- och TV-sändningar kräver tillstånd. Det avgörande för att få tillstånd är hur ett innehav svarar mot allmänintresset. Liksom tidigare får i princip inte lokala myndigheter, kommuner, politiska partier, public service-företag, reklambyråer, religiösa samfund, samfund som till större delen finansieras av offentliga medel och reklambyråer tillstånd till radio- och TV-sändningar. Vissa av dessa s.k. diskvalificerade kategorier får heller inte äga mer än 5 procent av ett programföretag.

Fysiska personer bosatta utanför EU, juridiska personer med huvudkontor utanför EU eller bolag som kontrolleras av en sådan person kan inte få tillstånd för analoga sändningar men för digitala.

Test om allmänintresset tillgodoses

Förutom de särskilda tröskelvärdena ställer den brittiska radio- och TV-lagen ytterligare restriktioner på nationella och lokala tidningsgruppers innehav av radio- och TV-tillstånd. De övervakande myndigheterna skall under vissa omständigheter bedöma om innehavet verkar eller kan förväntas verka mot allmänintresset. I ett sådant "public interest-test" måste myndigheterna i första hand ta hänsyn till önskvärdheten att främja mångfalden i ägandet inom medieområdet, i de informationskällor som är tillgängliga för allmänheten och i de åsikter som uttrycks i radio, TV eller tidningar. Ett annat kriterium kan vara att beräkna de ekonomiska fördelar som kan förväntas uppkomma som en följd av att tillståndet ges till en tidningsägare eller någon som är knuten till en sådan, och som inte skulle uppkomma med en annan tillståndshavare.

Effekten av tillståndsgivningens verkliga marknadspåverkan inom radio-, TV- och tidningsbranscherna eller någon del av dem kan också komma att bedömas. Även andra kriterier som anses relevanta kan ligga till grund för bedömningen om allmänintresset tillgodoses.

Bestämmelser om ägarkoncentration i ett medium

Gränsen för innehav av tillstånd för kommersiell TV (Channel 3, Channel 5, satellit-TV, tillståndspliktiga programtjänster och digitala programtjänster) är 15 procent av den totala publikandelen. Begränsningen gäller inte public service-företagen BBC och Channel 4 men deras tittare räknas in i underlaget vid de publikundersökningar som skall göras. Beräkningen av publikandelen görs under en rullande tolv månadersperiod och bygger på det antal timmar som tittarna ser på TV. Beräkningsmetoden är relativt komplicerad. En tillståndshavare tilläggs den publikandel i timmar som tittar på kanalen. För att förhindra att någon får ett alltför stort sammanlagt intresse i TV skall även den som har ett kvalificerat intresse i programföretaget, dvs. en andel som är större än 20 procent, men ändå inte kontrollerar tillståndet, tilläggas halva publikandelen. Det skall påpekas att tillståndshavarens publikandel därigenom inte reduceras i motsvarande mån. I princip är det den som är programleverantör och inte den som distribuerar TV-tjänsten som tilläggs publikandelen.

Fortfarande får ingen ha nationella sändningstillstånd i både Channel 3 och den nya Channel 5 eller mer än ett regionalt sändningstillstånd för samma område. Högst tre av de sex nu öppnade digitala multiplexstillstånden för TV får ges till samma innehavare.

Också för tillstånd för radiosändningar finns det en gräns som innebär att ingen får kontrollera tillstånd eller ha andelar över 20 procent i programföretag som sammanlagt motsvarar mer än 15 procent av publikandelen. Publikandelen beräknas med hjälp av ett system med radiopoäng som utgår från det i sändningsområdet antalet bosatta personer som är över 15 år. Till skillnad från publikandelsberäkningen för TV är det alltså antalet potentiella lyssnare som utgör grund för hur man tilläggs radiopoäng. Tillstånden är indelade i olika kategorier med olika antal poäng beroende på publikandelen i sändningsområdet. Enligt huvudregeln finns det ingen begränsning för hur stor andel någon får äga i ett programföretag med radiotillstånd. På motsvarande sätt som för TV påförs den som har ett intresse över 20 procent hälften av de radiopoäng som följer med tillståndet.

Ingen kan få mer än ett radiotillstånd för nationella sändningar med analog teknik. För att hindra ägarkoncentration på lokal nivå tillåter huvudregeln att en person kontrollerar ett tillstånd för AM och ett för FM, när dessa riktar sig till samma lyssnargrupp. Undantagsvis kan tre tillstånd ges i samma område men det kräver att test görs som visar att allmänintresset tillgodoses.

Bestämmelser om ägarkoncentration i flera medier

De nya bestämmelserna tillåter flermedieägande i större utsträckning. Ingen som har tillstånd att sända nationellt i Channel 3 eller Channel 5 får emellertid kontrollera ett tillstånd som gäller nationella radiosändningar. Inte heller tillstånd för regionala sändningar i Channel 3 kan kombineras med ett tillstånd för lokala radiosändningar som i huvudsak gäller samma område.

Tidningsgrupper som har 20 procent eller mer av den nationella tidningsupplagan får inte själva ha tillstånd och får heller inte äga mer än 20 procent av ett företag som har tillstånd, att sända i Channel 3 eller i Channel 5, dvs. de privata regionala eller nationella kanalerna. Motsvarande restriktioner gäller tillstånd för och intresse i nationell och lokal radio. För tidningar med en lägre andel av den nationella tidningsupplagan är det fritt att ansöka om att äga företag med sändningstillstånd.

För att förhindra utvecklingen av lokala mediemonopol får tidningar med mer än 20 procent av den regionala eller lokala tidningsupplagan inte kontrollera något regionalt Channel 3-tillstånd i samma område eller mer än en AM- och en FM-radiotjänst. Den som har mer än 50 procent av den lokala tidningsupplagan får kontrollera högst ett tillstånd för lokala radiosändningar och i så fall endast under förutsättningen att det finns en konkurrerande kommersiell radiostation i samma område. Den som däremot har mindre än 20 procent av den lokala tidningsupplagan får kontrollera upp till tre sändningstillstånd för lokalradio i samma område.

Det finns inget förbud för tidningar att äga eller kontrollera kabel- och satellitföretag. Produktionsbolag får inte äga mer än 25 procent av kapitalet i ett TV-programföretag, och vice versa, om de skall räknas som oberoende producenter. Detta har betydelse för kravet att mark-sändande programföretag skall sända minst 25 procent från brittiska oberoende producenter.

Ägarbegränsningarna mellan marksänd, satellit- och kabel-TV har helt tagits bort.

9.3.2 Tyskland

Konstitutionellt skydd

Den tyska konstitutionen ger i artikel 5 första stycket skydd för tryck- och yttrandefriheten. I första stycket anges att var och en har rätt att fritt uttrycka och sprida sin uppfattning genom tal, skrift och bilder och att fritt informera sig genom allmänt tillgängliga källor. Vidare garanteras tryckfrihet och friheten att rapportera genom radio och TV eller rörliga bilder samt att censur inte är tillåten. Friheten anses omfatta även nya medier. Garantierna för massmedierna har tolkats som att det föreligger en positiv skyldighet för staten att främja både extern och intern mångfald. Konstitutionen garanterar således medborgarna en grundförsörjning med information.

I andra stycket i artikel 5 sägs att rättigheterna kan begränsas bl.a. genom bestämmelser i allmänna lagar. Med detta avses lagar som främjar ett allmänt socialt värde eller intresse och som tillfälligtvis berör men inte avser att begränsa yttrandefriheten. Sådana lagar som kan ta över yttrandefriheten är t.ex. de som skyddar barn och unga, den allmänna moralen, rätten till okränkbarhet rörande den personliga äran, nationell säkerhet och respekten för de statliga institutionerna. Enligt artikel 19 i grundlagen får ingen lag eller åtgärd strida mot det huvudsakliga innehållet, väsensinnehållet, i de grundläggande friheterna. Om en lag över huvud taget begränsar en rättighet måste det uttryckligen framgå av lagen att avsikten är att göra detta, annars blir lagen ogiltig. I sista hand är det domstolarna som gör avvägningen mellan skyddet för yttrandefriheten och motstående intressen i allmänna lagar.

Konkurrenslagstiftningen

Regler om konkurrens finns i två federala lagar, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), kartellagen från 1956 och das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) från 1909 (ändrad bl.a. 1990). GWB är den primära konkurrenslagen och skyddar i första hand friheten att konkurrera medan UWG har till uppgift att se till att denna frihet inte missbrukas. Bestämmelserna bygger såväl på förbudsprincipen som på missbruksprincipen.

GWB är en omfattande lag. Den innehåller ett generellt förbud mot avtal eller samordnade förfaranden som begränsar konkurrensen, dock med ett antal undantag. Vidare förbjuder lagen missbruk av en dominerande ställning. Lagen innehåller dessutom regler om kontroll av företagsförvärv. Till skillnad från t.ex. EU:s koncentrationsförordning, som använder begreppet koncentration och definierar det som ett förvärv av

kontroll, är den tyska definitionen mer formalistisk. Man skiljer mellan olika typer av förvärv, framför allt mellan förvärv av tillgångar och förvärv av aktier.

Anmälan om förvärv måste ske till konkurrensmyndigheten i förväg om ett av de inblandade företagen har en total omsättning på minst två miljarder mark eller två av dem har en omsättning om totalt en miljard mark vardera föregående inkomstår. Om inte dessa tröskelvärden överskrids måste likväl en underrättelse göras efter förvärvet när företagens sammanlagda omsättning uppgår till 500 miljoner mark eller mer. Konkurrensmyndigheten har möjlighet att undersöka förvärvet och ingripa mot det inom ett år.

GWB är tillämplig i sin helhet på medieområdet. Sedan år 1976 har det funnits en särskild regel som bygger på en strängare syn på sammanslagningar inom vissa branscher, bl.a. inom pressektorn. Genom en ändring i GWB år 1998 gäller detta numera även radio- och TV-sektorn. Vid bedömningen om tröskelvärdena uppnås multipliceras företagens omsättning med 20. Det innebär alltså att bestämmelserna om förvärvs kontroll är tillämpliga på medieföretag redan vid en omsättning som uppgår till en tjugondel av andra företags, dvs. när fråga är om mer än 25 miljoner mark, under förutsättning att det finns risk för att en dominerande marknadsposition uppstår eller förstärks. Även ganska små och medelstora dagstidningar berörs av dessa regler. De övervakande myndigheterna har flera gånger stoppat fusioner mellan medieföretag. I ett antal fall har förvärv accepterats på grund av att den tidning eller tidskrift som köpts skulle ha lagts ned om inte förvärvet skett. Till skillnad från vad som gäller för andra sektorer tillåter kartellagen vertikala avtal om prissamverkan t.ex. avseende utgivning, tryckning och distribution för pressektorn.

Allmänt om lagstiftningen om mediekoncentration

Varje delstat har i princip en egen lagstiftning för radio- och TV-området. Den kan innehålla villkor för tillståndsgivningen för regional och lokal TV och andra bestämmelser som motverkar koncentrationen i ägandet inom medierna och mellan medierna. Utlandsradio- och TV lyder under federala lagar (Deutschlandfunk och Deutsche Welle).

Delstaterna har dock slutit ett avtal sinsemellan om radio- och TV-verksamhet (Rundfunkstaatsvertrag, RStV). I praktiken medför detta avtal att delstaternas regler om radio och TV i hög grad liknar varandra. Ett reviderat tredje avtal trädde i kraft den 1 januari 1997.

Delstaterna har även slutit ett avtal 1997 om nya medietjänster som riktar sig till allmänheten (Mediedienste-staatsvertrag).

Villkor för etablering

Regleringen av kabel- och satellit-TV finns i delstaternas lagar. Avtalet mellan delstaterna innehåller också vissa bestämmelser om satellit-TV. I samtliga delstater krävs det tillstånd för kabel-TV-sändningar.

Lokala myndigheter, politiska partier, allmänna programföretag och deras anställda kan inte få sändningstillstånd.

Bestämmelser om ägarkoncentration i ett medium

Avtalet mellan delstaterna innehåller bestämmelser för att garantera mångfalden och hindra ägarkoncentration. Det nya avtalet innebär lättnader i koncentrationsbegränsningarna för privata TV-företag. Den stora förändringen är att bestämmelserna för att garantera mångfalden av åsikter inte längre bygger på begränsningar av högsta antal tillstånd eller program eller på storleken av aktieinnehavet utan på synsättet att ingen får utöva ett *dominerande inflytande*. Enligt avtalet kan ett dominerande inflytande antas föreligga om ett programföretag med alla sina TV-program uppnår en *genomsnittlig publikandel* om 30 procent under ett år eller om ett programföretag har en marknadsdominerande ställning på en annan "medierelevant" marknad och verksamheten därigenom ger ett inflytande som är jämförbart med det som programföretaget har vid en publikandel om 30 procent. Relevanta marknader är t.ex. film, sporträttigheter, TV-produktion, annonser och tryckta medier.

Det innebär att en aktör får kontrollera högst 30 procent av den tyska TV-marknaden. Över denna tröskel anses man ha en så dominerande ställning i opinionsbildningen att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att säkra mångfalden, i sista hand kan tillstånd dras in. Reglerna gäller även utländska företag.

Marknadsandelen fastställs genom en beräkning av medelvärdet av publiken. Mätningar sker 24 timmar om dygnet under ett år. Beräkningsmetoderna är komplicerade, vid beräkningen av marknadsandelen skall man ta med de TV-sändningar i vilka aktören har ett ekonomiskt intresse som uppgår till minst 25 procent av aktierna eller rösterna.

Ett företag kan själv bestämma hur det skall komma under gränsen, exempelvis genom att se till att det inte blir alltför framgångsrikt. Sannolikheten för att något nu existerande företag skall nå över gränsen anses vara tämligen liten.

Ett ytterligare och mycket omstritt krav är att programföretag som har en marknadsandel över 10 procent måste upplåta sändningstid för oberoende programföretag.

Fortfarande är det endast tillåtet med två landstäckande radiokanaler per programföretag.

Bestämmelser om ägarkoncentration i flera medier

De federala konkurrensmyndigheterna övervakar relationerna mellan tidningsföretag och privata programföretag inom radio- och TV-området. Konkurrensmyndigheterna ingriper i princip inte mot korsägande mellan tidningsföretag och privata programföretag utan snarast uppmuntrar sådant ägande.

Ägande i andra medier beaktas vid beslut om tillstånd till radio- och TV-sändningar. När det gäller program som endast sänds i en delstat är det denna delstat som reglerar eventuella begränsningar i tidningsföretags ägande i radio och TV.

Restriktioner mot ägande i flera medier finns i Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen och Schleswig-Holstein. I den sistnämnda delstaten får en tidningsutgivare eller den som har sändningstillstånd för informationsprogram och har en dominerande marknadsposition inte kontrollera mer än 35 procent av aktiekapitalet eller 25 procent av rösterna i ett privat programföretag.

I delstaten Hamburg kan en utgivare av en dominerande dagstidning inte ensam få tillstånd för regionala radio- och TV-sändningar. Däremot går det bra att samarbeta med andra. Medielagen i Hamburg begränsar ett tidningsföretags rösträtt i ett privat programföretag till 25 procent samtidigt som ingen av delägarna i programföretaget kan äga mer än 35 procent av kapitalet.

Bestämmelser om korsägande

Ett medieföretag kan ha högst 49,9 procent av aktierna i ett annat medieföretag.

Bestämmelser om begränsningar i ägarandelar

En aktieägare kan kontrollera 100 procent av kapitalet i ett TV-företag med rikstäckande sändningar i stället för tidigare 49,9 procent.

Vissa kritiska synpunkter på de nya bestämmelserna

Kritik av olika karaktär har riktats mot de nya bestämmelserna på ett flertal punkter. En förhållandevis grundlig genomgång av bestämmelserna finns i en artikel i Media Perspektiven (nr 2/98) skriven av Dieter Dörr, professor i offentlig rätt vid Johannes Gutenberg-Universitet i Mainz. Artikeln har som utgångspunkt att klargöra hur användbart det nya organet Kommission zur Ermittlung der Konzentration (KEK) är som instrument för att bekämpa mediekoncentration och innehåller även vissa slutsatser när det gäller vad som krävs för att motverka ägarkoncentrationen. I huvudsak framför Dörr följande synpunkter.

Bestämmelserna sanktionerar det faktiska duopolet på den privata TV-marknaden

De nya bestämmelserna kan sägas vara en reaktion på den långt gångna koncentration som redan är ett faktum på mediemarknaden. Än så länge har visserligen ingen av de två privata marknadsledarna inom TV, CLT/Bertelsmann och Kirsch-gruppen nått upp till 30 procent av tittarandelen. Public service-företagen i Tyskland har ca 40 procent av tittarandelen. Det betyder att införandet av 30-procentsgränsen i princip lämnar fältet fritt för de två stora privata aktörerna att dela upp resten av den nationella TV-marknaden. Tittarandelsmodellen skyddar egentligen bara mot det värsta tänkbara scenariot, nämligen att hela den privata TV-marknaden hamnar i händerna på en enda aktörsgrupp. I princip återstod det inte något annat alternativ på grund av att koncentrationen tillåtits breda ut sig och att det dessutom finns argument som talar för starka europeiska koncerner inom TV-området för att kunna konkurrera med de amerikanska aktörerna. Tyskland har en oroväckande hög grad av ägarkoncentration inom privat TV, åtminstone vad gäller den nationella nivån.

Systemskiftet från delägar- och programantalsbegränsningsmodellen till tittarandelsmodellen har inte genomförts på ett konsekvent sätt

Föreskrifterna är utomordentligt komplicerade och att det finns klart svaga punkter när det gäller hur hänsyn skall tas till programkällor och korsvist ägande med tryckta medier.

Beräkningen av gränsvärdena för medräkning är inte övertygande

Lösningen att endast räkna med delägande över 25 procent är föga övertygande och främjar i viss mån ytterligare korsägande, vilket strider mot motiven för att ändra koncentrationsbestämmelserna. De delstatliga medieanstalterna hade ursprungligen föreslagit 5 procent som en övre gräns och att de anser att den absoluta smärtgränsen går vid 10 procent.

Gränsvärdet är utformat som en presumtionsbestämmelse

När det gäller själva gränsvärdet om 30 procent är det utformat som en presumtionsbestämmelse som kommer att behöva tolkas på ett sådant sätt att den materiella bevisbördan blir omvänd. Det är tveksamt om de framräknade tittarandelarna kan användas med bevisverkan, oberoende av vem som får uppdraget att beräkna dem.

Antagandet om att gränsvärdet knappast kommer till användning

Det är inte längre så säkert att det tidigare antagandet att gränsvärdet knappast kommer till användning, om man bortser från bestämmelsen att varje dominerande (över 10 procent av publikandelen) kanal skall ta in fönster från andra programföretag i sina kanaler, är riktigt. Ett samarbete mellan de två stora aktörerna Bertelsmann/CLT och Kirch-gruppen, och även Deutsche Telekom, inom betal- och digital-TV kan leda till att aktörerna inte blir normala konkurrenter inom övriga områden.

Koncentrationsreglerna och kraven i författningen

Det är tveksamt om de nya koncentrationsbestämmelserna uppfyller kraven i artikel 5 i konstitutionen avseende radio- och TV-friheten. Den federala författningsdomstolens prejudikat kräver att en positiv ordning skapas som garanterar åsiktsfriheten och säkerställer att radio och TV inte styrs av staten eller några eller någon viss samhällsgrupp. Det är därför inte självklart att en bestämmelse som uttryckligen tillåter att två privata och nationella aktörer delar upp marknaden uppfyller författningens krav.

KEK:s roll för prövnings- och kontrollförfarandet

KEK har en viktig roll när det gäller att övervaka koncentrationen och bekämpa hot mot mångfalden i åsiktsbildningen för nationellt sända TV-program. Övervakningen av radio och TV måste utformas så att ett statligt eller ensidigt privat inflytande över radio- och TV-utbudet förhindras eller minimeras.

Det finns en risk att KEK, som består av endast sex expertmedlemmar vilka utnämns av delstaterna, kommer att representeras av samhällets huvudfåra och därför inte klarar av att spegla olika grundinställningar och strömningar i samhället. Sättet som medlemmarna utnämns på utesluter inte alltid ett statligt inflytande. Utnämningförfarandet borde därför ändras.

KEK kommer trots sina ansträngningar inte att kunna begränsa den redan bestående koncentrationen inom det privata TV-området.

En stark och decentraliserad public service-verksamhet krävs för att säkra ett pluralistiskt medielandskap.

Det finns anledning att vara skeptisk till att det kommer att vara möjligt att med den europeiska konkurrensrätten och koncentrationskontrollförordningen stoppa den allt starkare koncentrationen inom TV-området. Det innebär att de statliga public service-företagen får en allt viktigare roll i säkrandet av ett pluralistiskt medielandskap. Det är avsevärt enklare att säkerställa att public service ger omfattande information, rapporterar brett och opartiskt, ger plats för alla eller åtminstone många olika åsikter, politiska och kulturella tendenser. Det är därför viktigt att hålla fast vid det dubbla systemet med både statlig och privat TV. Den publicistiska mångfalden i TV säkerställs bäst med en decentraliserad struktur, som i och för sig inte behöver utesluta samarbete inom produktion, distribution och administration.

9.3.3 Frankrike

Konstitutionellt skydd m.m.

Den franska grundlagen, som anses vara jämförelsevis lätt att ändra, har i sig inget utvecklat rättighetsskydd. Författningsrådet (Conseil Constitutionnel) har emellertid genom sin praxis införlivat 1789 års rättighetsdeklaration i gällande rätt och klarlagt att den har konstitutionell status. Yttrande-, kommunikations- och tryckfriheten har genom artikel 11 i rättighetsdeklarationen konstitutionellt skydd i Frankrike.

Konstitutionsdomstolen har uttalat att mångfald har ett konstitutionellt värde och är ett nödvändigt medel för att säkerställa dessa friheter. Domstolen har spelat en aktiv och kritisk roll för den medislagstiftning som infördes i Frankrike i mitten av 1980-talet.

Yttrandefriheten regleras i vanlig lag genom lagen om pressfrihet från 1881 och lagen om kommunikationsfrihet från 1986.

Konkurrenslagstiftning

Den allmänna konkurrenslagen från 1986 innehåller bestämmelser bl.a. om konkurrensbegränsande åtgärder och företagskoncentrationer. Kontroll av företagskoncentrationer sker när de inblandande företagen tillsammans har en marknadsandel som överstiger 25 procent av den franska marknaden i dess helhet eller en avsevärd del av den eller har en gemensam omsättning över 7 miljarder franc, under förutsättning att åtminstone två av företagen har en omsättning om 2 miljarder franc vardera föregående kalenderår. Det finns inget krav på att företagen skall underrätta Ekonomidepartementet i förväg om en koncentration. I praktiken är det vanligt att de företag eller företagsgrupper som berörs gör ett informellt besök hos departementet för att utröna om det är tillrådligt att lämna in en underrättelse i förväg. Det är ekonomiministern som har rätten att besluta om en koncentration skall tillåtas eller om åtgärder mot den skall vidtas. Är koncentrationen redan genomförd kan den upplösas. Tillstånd till en koncentration kan förenas med villkor. Ministern kan hänvisa ärendet för utredning och bedömning till Konkurrensrådet (Conseil de la Concurrence).

För pressen gäller att om det inte finns specialbestämmelser mot koncentrationer är i princip konkurrenslagen tillämplig, så gäller t.ex. för tidskrifter och fackpressen. På radio- och TV-området är både konkurrenslagstiftningen och speciallagstiftningen tillämpliga.

Koncentration av ägande i ett medium

Frankrike har en detaljerad speciallagstiftning mot koncentration såväl inom som mellan olika massmediesektorer. Enligt presslagen från 1986 är det förbjudet att köpa eller slå samman allmänna dagstidningar om det leder till att en företagsgrupp härigenom äger eller kontrollerar mer än 30 procent av den sammanlagda dagspressupplagan. Nyetableringar och tillväxt som leder till att gränsen överskrids berörs inte av bestämmelsen.

År 1994 höjdes tröskelvärdena för vissa begränsningar i kommunikationsfrihetslagen som gäller inte bara för radio och TV utan även för Internettjänster. Begränsningarna i den lagen är av två slag, dels kapitalandelsbegränsningar, dels begränsningar i antalet tillstånd en person kan inneha.

En person får inte direkt eller indirekt äga eller kontrollera mer än 49 procent av kapitalet eller rösterna i ett företag som har tillstånd för nationella markbundna TV-sändningar. Den som har mellan 15 och 25 procent av aktierna eller rösterna i ett sådant TV-företag får inte ha mer än 15 procent av kapitalet eller rösterna i ett andra företag som har samma sorts sändningstillstånd. Den som redan har mellan 5 och 15 procent av aktierna eller rösterna i två företag får högst ha 5 procent av kapitalet eller rösterna i ytterligare företag.

En person får inte direkt eller indirekt äga eller kontrollera mer än hälften av kapitalet eller rösterna i ett företag som har tillstånd för regionala markbundna TV-sändningar i ett sändningsområde som når mellan 200 000 och 6 miljoner invånare.

Det går att få högst två tillstånd för satellit-TV-sändningar. Endast juridiska personer kan få tillstånd. En sådan person kan inte direkt eller indirekt ha mer än 50 procent av kapitalet eller rösterna i ett satellit-TV-företag. Den som har mellan en tredjedel och 50 procent av kapitalet eller rösterna i ett sådant företag får ha högst en tredjedel i ett andra företag. Den som har mellan en tredjedel och 5 procent i två företag får ha högst 5 procent i ytterligare företag.

Den som äger nationella nätverk av marksändare för radio kan högst få tillstånd i så många områden att sändningarna betjänar som mest 150 miljoner invånare. Det är bara juridiska personer som kan få sändningstillstånd för radio.

Det går att få ett enda tillstånd för markbundna TV-sändningar med nationell täckning, dvs. sändningarna når fler än 6 miljoner invånare. Ingen får ha både ett nationellt tillstånd och ett tillstånd för regionala eller lokala sändningar. Den som har tillstånd för regionala eller lokala sändningar kan inte få ytterligare tillstånd, om sändningarna härigenom når fler än 6 miljoner invånare. Inte heller kan den som har tillstånd för TV-sändningar i ett visst område få ytterligare tillstånd för TV-sändningar av samma slag i området.

Det är möjligt att få flera tillstånd för kabelnät så länge sändningarna inte når fler än 8 miljoner invånare. Någon begränsning i antal radio- eller TV-kanaler som kabelnäten får distribuera finns inte.

Koncentration av ägande i flera medier

Bestämmelserna mot flermedieägande är komplicerade. De omfattar press, radio, markbunden TV, satellit- och kabel-TV och de ingriper både regional och nationell nivå.

På nationell nivå kan ingen få tillstånd för att kombinera mer än två av följande fyra alternativ:

- Ett eller flera tillstånd för markbundna TV-sändningar som når mer än fyra miljoner invånare.
- Ett tillstånd för radiosändningar som sammanlagt når mer än 30 miljoner invånare.
- Ett eller flera tillstånd att bedriva radio- och TV-sändningar i kabelnät som når fler än 6 miljoner invånare.
- Utgivning eller kontroll över en eller flera dagstidningar som har mer än 20 procent av den nationella dagspressupplagan.

På liknande sätt finns det bestämmelser för regional och lokal nivå som innebär att det inte går att få tillstånd för mer än två av följande fyra alternativ i ett område.

- Markbundna nationella eller regionala TV-sändningar.
- Radioprogram som sammanlagt når mer än 10 procent av det totala antalet lyssnare för samma sorts radiotjänster.
- Att ge ut en eller flera dagstidningar som sprids i det aktuella området.
- Att sända i ett eller flera kabelnät oavsett publikens storlek.

Förslag till ny lagstiftning

Under de senaste åren har gjorts flera försök att reformera den franska medielagstiftningen. Under våren 1998 aviserades och behandlades på nytt ett förslag till ändring av kommunikationsfrihetslagen.

Lagförslaget innebär inga ändringar av tröskelvärdena men det innehåller sex huvudprinciper som syftar till att:

- Stärka kommunikationsföretagens oberoende och öka den finansiella transparensen.

Samtliga företag med ägarintressen inom etermedierna skall inlemmas i ett särskilt holdingbolag. För att understryka mediesektorns oberoende får ingen sitta i holdingbolagets styrelse samtidigt som denne företräder ett industriföretag som har samma moderbolag. En skyldighet att deklarerera förändringar i aktieinnehav till Conseil Supérieur d'Audiovisuel (CSA) skall införas.

- Förstärka de mekanismer som garanterar mångfald och en fungerande marknad.

CSA skall upprätta en förteckning över företag som har ett aktieinnehav inom etermedierna som överstiger 25 procent. Företagen måste underrätta CSA när man planerar ett förvärv och CSA skall få rätt att motsätta sig förvärven samt kräva omedelbara åtgärder för att förhindra en utveckling mot försämrade konkurrensvillkor.

- Utvidga och förbättra garantin för att viktiga evenemang blir tillgängliga för allmänheten.

De statliga kanalerna skall få utökade möjligheter att ge allmänheten tillgång till viktiga evenemang genom digitala sändningar.

- Konsolidera den statliga sektorns andel inom etermediesektorn.

Temakanaler skall skapas genom allianser med privata operatörer.

- Klarlägga och förstärka CSA:s ansvarsområde.

Myndighetens kompetensområde kommer att utvidgas genom att den skall yttra sig vid tvister mellan aktörer inom etermedierna. CSA:s yttranden och beslut måste motiveras och offentliggöras vilket leder till större transparens. CSA skall vidare få möjlighet att vidta sanktioner.

- Förbättra det juridiska ramverket.

Mot bakgrund av den snabba utvecklingen på medieområdet skall olika åtgärder vidtas för att förenkla och systematisera regelverket.

9.3.4 Italien

Konstitutionellt skydd

I artikel 21 i den italienska konstitutionen finns skyddet för yttrandefriheten. Endast tryckfriheten nämns uttryckligen.

Konkurrenslagstiftning

I Italien infördes en konkurrenslag som reglerar konkurrensbegränsningar och förvärvskontroll först år 1990. Förvärv som enligt vissa kvalitativa kriterier anses innebära en koncentration skall anmälas till konkurrensmyndigheten under förutsättning att den inhemska omsättningen för de berörda företagen sammantaget överstiger 636 miljarder lire eller att det förvärvande företaget har en total inhemsk omsättning

som överstiger 63,6 miljarder lire (tröskelvärdena avser år 1996). Lagen är tillämplig på medieföretag.

Koncentration av ägande i ett medium

Sedan 1981 har det funnits bestämmelser mot koncentration i dagspressen som bygger på fasta tröskelvärden. Presslagen bygger bestämmelserna på begreppet dominerande ställning. En dominerande ställning anses vara för handen när någon

- utger, eller kontrollerar företag som utger, dagstidningar med en upplaga som överskrider 20 procent av den samlade dagspressupplagan i Italien föregående år, eller
- utger, eller kontrollerar företag som utger, mer än 50 procent av de tidningstitlar som utgavs föregående år i en region där fler än en tidning utges, eller
- utger, eller kontrollerar företag som utger, mer än 50 procent av det totala antalet tidningar som utgavs föregående år i samma interregionala område (Italien indelas i fyra sådana områden), eller
- skaffar ägarandelar i företag som har mer än 30 procent av den totala tidningsupplagan i landet.

Den som äger aktier som representerar mer än 50 procent av rösterna och den som har ett bestämmande inflytande över ett företag, antingen genom direkt eller indirekt ägande eller genom ett avtal, anses kontrollera företaget. Vissa förfaranden som leder till en förbjuden dominerande ställning blir automatiskt ogiltiga. Andra förfaranden måste ogiltigförklaras och den dominerande ställningen elimineras inom ett år. Ett företag som har en dominerande ställning förlorar allt statligt stöd.

Det sker ingen kontroll i förväg eller registrering av koncentrationer. Bestämmelserna anses vara förhållandevis lätta att kringgå eftersom de inte är tillämpliga på företag som korsäger. Förvärv mellan företag som ger ut tidskrifter berörs inte.

Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp för att reformera presslagen. Arbetsgruppen har funnit att koncentrationen är låg och att det finns ett stort antal aktörer. Problemet anses vara att dessa är för små och inte klarar av nödvändiga investeringar på nationell och internationell nivå. I en rapport har arbetsgruppen slagit fast att en kommande lagstiftning måste tillåta ökad vertikal och horisontell integration på medieområdet och att de nuvarande bestämmelserna mot koncentration måste ändras till marknadsandelsparametrar. Vidare har man funnit att den traditionella uppdelningen på dagspress, tidskrifter och nyhetsbyråer inte är ändamålsenlig utan bör ersättas med begreppet redaktionella produkter.

Den mest kända lagen mot mediekoncentration i Italien är den s.k. Mammilagen (uppkallad efter den minister som lade fram lagen) från 1990, som avser att hindra samsarbetsformer som leder till att någon får en dominerande ställning. Huvuddelen av reglerna handlar om radio och television. Ingen kan få tillstånd för mer än 25 procent av antalet nationella radio- eller TV-kanaler, och i varje fall inte fler än tre tillstånd. Enligt lagen kan man få ett tillstånd för lokal-TV i varje sändningsområde och sammanlagt högst tre (fyra tillstånd i södra Italien) tillstånd för olika områden. Områdena kan vara angränsande under förutsättning att de täcker högst 10 miljoner invånare.

För lokalradio är begränsningen ett tillstånd i varje sändningsområde eller sammanlagt sju tillstånd för olika områden. Sändningarna får inte omfatta fler än 10 miljoner invånare. Det går inte att ha tillstånd för både nationell och lokal radio eller TV på samma gång. Den som har ett tillstånd för lokal-TV kan även få tillstånd för lokalradio i samma sändningsområde om de som söker tillstånd inte är fler än antalet frekvenser som skall fördelas.

Det finns andra begränsningar i möjligheten att få tillstånd. Tillstånd för radio- och TV-sändningar får inte ges till:

- företag som inte har radio- och TV-verksamhet eller informationsförmedling eller verksamhet som anknyter till information eller bildkonst som syfte,
- offentliga eller av det allmänna majoritetsägda företag,
- kreditinrättningar,
- straffade personer,
- personer som har förlorat ett sändningstillstånd.

Tillstånd för icke-kommersiell radio ges endast till stiftelser, organisationer för särskilda kulturella, etniska, politiska och religiösa grupper samt föreningar som har som mål att bedriva programtjänst för sådana grupper.

De bestämmelser i medielagen som gäller hela masskommunikationsmarknaden gör överlåtelser vilka leder till att någon får mer än 20 procent av marknadens resurser ogiltiga. Gränsen är 25 procent för den som har två tredjedelar av sina totala intäkter från masskommunikationssektorn. Begränsningen anses vara verkningslös i praktiken eftersom det är svårt att definiera vad som är relevant marknad och vad som skall anses vara en mediesektors totala resurser.

I juli 1997 antogs en ny telekommunikations-, radio- och TV-lag som avsågs träda i kraft den 30 april 1998. Samtidigt inrättades en ny myndighet som skall övervaka, utvärdera och ha hand om frågor som rör dominerande marknadsställning och koncentrationer inom telekommunikations- och hela medieområdet. Bland uppgifterna ingår också

att ha hand om ett nytt register över kommunikationsaktörer. Lagen innehåller nya principer och regler för radio-, TV, kabel- och satellit-sändningar. Lagen innebär att ett nytt synsätt på när en dominerande ställning är för handen införs. Inte endast ägarandelar utan även vem som kontrollerar partnerskap, styrelsemedlemmar osv. är relevant för bedömningen av om en dominerande ställning föreligger. Bedömningen kan göras på såväl nationell, som regional och lokal nivå. En aktör anses ha en dominerande ställning när han kontrollerar 20 procent av marknaden för marksänd nationell radio eller TV. Det finns ett tak som innebär att ingen får kontrollera mer än 30 procent av de tillgängliga resurserna, dvs. licensavgifter och annonsintäkter, för var och en av kategorierna marksänd, kabel- resp. satellit-TV. Ingen får heller ha tillstånd för mer än en marksänd betal-TV-programtjänst. Några av de nya gränserna kommer att träda i kraft gradvis och den nya myndigheten har möjlighet att utvärdera utvecklingen av nya marknader och effekten på mångfalden i enskilda fall.

Koncentration av ägande i flera medier

Tillstånd för en nationell TV-programtjänst får enligt den tidigare nämnda Mammilagen inte ges till ett företag som ger ut eller kontrollerar dagstidningar med upplagor vilka föregående år överskred 16 procent av den totala dagstidningsupplagan i Italien. Det går att få ett tillstånd om upplagan ligger mellan 8 och 16 procent av den totala dagstidningsupplagan. Ligger tidningsupplagan under 8 procent är det tillåtet att samtidigt ha högst två nationella TV-programtjänster.

Det finns andra begränsningar, som dock inte gäller koncentration av ägande inom massmedierna i egentlig mening. Ett medieföretag får inte ha mer än 20 procent av sina intäkter från reklammarknaden. Annonsbyråer kan inte ingå exklusivavtal med tidningar som har mer än 30 procent av dagstidningsupplagan. Gränsen är 20 procent om annonsbyrån själv äger eller är ägt av ett tidningsförlag. Annonsbyråer som kontrolleras av eller är associerade med programföretag får inte ha hand om reklam för mer än tre nationella kanaler eller två nationella kanaler och tre lokala kanaler eller en nationell kanal och sex lokala kanaler.

Den nya lagen ger större möjligheter till ägande i flera medier, även för programföretag så länge de inte överskrider gränserna för olika kategorier av medier.

Förslag om förhandsbesked

Ett förslag om att det skall gå att få förhandsbesked vid förvärv är under behandling i parlamentet. Frågan uppfattas som kontroversiell på grund av det hävdas att en sådan ordning senare kan visa sig motverka lagens ändamål, att värna yttrandefriheten.

9.3.5 Nederländerna

Konstitutionellt skydd för yttrandefriheten

Den nederländska konstitutionen har innehållit bestämmelser till skydd för yttrandefriheten sedan 1815.

Konkurrenslagstiftningen

En ny konkurrenslag trädde i kraft den 1 januari 1998 och den innehåller bestämmelser som ger möjlighet att förbjuda koncentrationsåtgärder som kan leda till en dominerande marknadsställning. Förvärv som gäller företag som har en sammanlagd årsomsättning som överstiger 250 miljoner gulden och som avser åtminstone två företag som var och har en omsättning på minst 30 miljoner gulden i Nederländerna måste godkännas av konkurrensmyndigheten. Konkurrenslagen är tillämplig på medieområdet.

En frivillig överenskommelse som ett alternativ till lagstiftning för pressen

I februari 1994 kom alla dagstidningsutgivare överens om ett självregleringssystem för koncentrationer inom dagspressen för att bevara mångfalden så långt som det är möjligt. Tidningsorganisationen Nederlandse Dagbladpers, NDP, tog på sig ansvaret för att bilda en stiftelse, Kommissionen för Dagstidningar, som skulle ta hand om systemet. Avtalsparter är NDP, samtliga dagstidningar som är medlemmar i NDP och deras nederländska moderbolag. Avtalet har ingen tidsbegränsning och kan inte sägas upp ensidigt. Det har ingen betydelse för skyldigheten att följa avtalet om en tidning lämnar NDP eftersom alla företag har undertecknat avtalet individuellt.

Varje dagstidningsföretag som undertecknat överenskommelsen måste, när det överlåter en tidning som företaget äger till tredje man, se

till att också skyldigheterna enligt överenskommelsen förs över på tredje man.

Planerade koncentrationer som leder till att de inblandade dagstidningsföretagen tillsammans får en marknadsandel om en tredjedel eller mer av den totala tidningsmarknaden i Nederländerna måste *anmälas* till kommissionen inom en vecka från det att avtalet slutits, erbjudandet offentliggjorts eller en kontrollpost har förvärvats.

- Koncentrationer är förbjudna om inte kommissionen ger sitt godkännande till den planerade koncentrationen.
- Om koncentrationen har anmälts får den inte verkställas så länge som kommissionen inte har lämnat sitt godkännande eller de villkor som ställts upp inte har uppfyllts.

Anledningen till att tröskelvärdet inte sattes lägre, t.ex. till 25 procent var att det inte gick att räkna med ett tillräckligt stöd i föreningen för ett sådant förslag. Dessutom ansåg NDP att det överenskomna tröskelvärdet med hänsyn till dagstidningssituationen i Nederländerna inte äventyrar mångfalden i utbudet. NDP klargjorde att man var emot ett absolut förbud mot koncentrationer eftersom det i vissa fall skulle kunna medföra risker för en tidnings fortsatta existens och därmed strida mot andan i den bestämmelse i konstitutionen som skyddar tryckfriheten.

Av överenskommelsen framgår att anmälan till kommissionen skall göras gemensamt av de berörda företagen. Ändå förefaller det som om den egentliga *skyldigheten* att göra en anmälan ligger på det övertagande företaget. I varje fall får man den uppfattningen av förklaringen till överenskommelsen. Där framkommer att det i princip är möjligt för ett utländskt företag att ta över ett nederländskt dagstidningsföretag, som har undertecknat överenskommelsen, utan att något av de inblandade företagen behöver anmäla det planerade förvärvet. Det utländska företaget är inte part i överenskommelsen och det inhemska företaget är inte övertagande part och behöver av den anledningen inte göra någon anmälan. Görs ingen anmälan kan kommissionen inte lämna sitt godkännande. Om koncentrationen överskrider tröskelvärdet är den likväl förbjuden enligt överenskommelsen. För att undvika att denna situation uppstår har det företag som övertas *rätt* att anmäla den planerade koncentrationen.

Kommissionen kan endast godkänna en koncentration om den inte leder till avsevärda och strukturella störningar i konkurrensen på den nederländska dagstidningsmarknaden.

Vid sin utvärdering skall kommittén ta hänsyn till ett stort antal andra kriterier såsom tidningsmarknadens struktur och utveckling i allmänhet, existerande och potentiell konkurrens från andra företag, de inblandade tidningarnas ekonomiska och finansiella situationer, mångfalden i

pressen och läsarnas valmöjligheter på kort och lång sikt på tidningsmarknaden.

Kommissionen har möjlighet att ställa villkor som hänför sig till dessa kriterier när man ger sitt godkännande till en koncentration.

En anmälan behandlas inte förrän kommissionen har försäkrat sig om att de handlingar som bifogats anmälan är tillräckliga för att utredningen skall kunna påbörjas. Om handlingar saknas kan kommissionen bestämma att de skall ges in inom en viss tid. Kommissionen har därutöver rätt att begära in de handlingar som man anser sig behöva för att kunna bedöma koncentrationen. Det finns möjlighet att ta experter till hjälp och att kalla till hearings t.ex. med arbetstagarorganisationerna.

Mottagandet av en anmälan till kommissionen och kommissionens beslut är tillgängliga för allmänheten. Kommissionen måste alltid motivera sitt beslut. För att skydda affärshemligheter eller annan information som inte är avsedd för publicering räcker det att kommissionen gör en sammanfattning av grunderna för beslutet.

Under förutsättning att parterna betalar det belopp som kommissionen bestämt och ger in de handlingar som krävs skall kommissionen fatta beslut inom fyra veckor. Ett beslut får uppskjutas en gång men inte längre än fyra veckor.

Det finns inga särskilda sanktioner knutna till systemet. Den som skapar en koncentration över tröskelvärdet utan att inhämta ett godkännande eller som inte följer villkoren för godkännandet bryter mot avtalet. Kommissionen har rätt att se till att avtalet och besluten följs. Det måste i så fall ske med hjälp av civilrättslig lagstiftning.

En intressant aspekt är hur överenskommelsen förhåller sig till konkurrensbestämmelserna i Romfördraget, närmast artikel 85, och till ministerrådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (se avsnitt 5.7 och 5.8). Undantaget i artikel 21 punkt 3 i förordningen ger även medlemsländerna behörighet att ingripa mot en koncentration och tillämpa egna bestämmelser när syftet med de nationella bestämmelserna är att skydda andra legitima intressen än de som förordningen omfattar. Mediernas mångfald anses vara ett legitimt intresse. Överenskommelsen är emellertid av privaträttslig natur och kan inte automatiskt jämföras med nationell lagstiftning. Redan när överenskommelsen träffades tog man i beräkning att den, och beslut fattade med stöd av den, skulle kunna komma i konflikt med artikel 85 punkt 1 i Romfördraget. Överenskommelsen kan ju anses på ett sätt främja konkurrensen och på ett annat sätt – vid ett vägrat godkännande – ha begränsande effekter för de internationella konkurrensförhållandena. Särskilt som EU-kommissionen tolkar konkurrensbegränsning vid horisontella integrationer som en begränsning i friheten att köpa och sälja företag.

Kommissionens kostnader skall bäras av den eller de parter som gör en anmälan om en planerad koncentration. Innan anmälan behandlas bestämmer kommissionen ett belopp som skall deponeras inom en viss tid.

Vissa relevanta begrepp t.ex. dagstidning, koncentration och upplaga är definierade i överenskommelsen.

Kritik mot överenskommelsen

Det hävdas att kriterierna för bedömning om en koncentration skall tillåtas inte är tillräckligt specifika för att kunna stoppa oönskade koncentrationer. Om ett planerat samgående enligt överenskommelsen behöver godkännas men de inblandade företagen vägrar att ansöka om godkännande och fortsätter att driva processen går det i praktiken inte att stoppa samgåendet i tid. Inte ens utländska företag som vill få inflytande över den nederländska tidningsmarknaden kan stoppas i tid. Direkta sanktioner saknas.

Bestämmelser om ägande i flera medier

På begäran av parlamentet har en rådgivande kommitté för korsägande i mediesektorn tillsatts under år 1998. Den har i uppgift att kartlägga den nuvarande situationen och den tänkbara utvecklingen när det gäller koncentrationer inom medieområdet. Den skall utreda effekterna av koncentrationer för mångfalden och den nuvarande ordningens effektivitet. Slutligen skall den se på behovet av ny lagstiftning.

9.3.6 USA

Konstitutionellt skydd för yttrandefriheten

Den viktigaste bestämmelsen till skydd för yttrandefriheten finns i den federala konstitutionens tillägg (First Amendment). I denna stadgas att kongressen inte får stifta lagar som inskränker yttrande- eller tryckfriheten. Bestämmelsen har emellertid inte tolkats på ett sådant sätt, varken i rättstillämpningen eller i lagstiftningen, att den hindrar alla inskränkningar. För att en inskränkning skall kunna göras i skyddet krävs det emellertid i princip att detta är nödvändigt för att framhålla ett intresse av uppenbar betydelse, t.ex. nationell säkerhet. För radio och TV är yttrandefriheten begränsad när det gäller oanständigt språkbruk.

På grund av det konstitutionella skyddet för tryckfriheten har det inte ansetts möjligt att stifta lagar som riktar sig direkt mot pressen. Inte ens krav på registrering har ansetts vara förenligt med konstitutionen. Indirekt berörs dock pressen av lagstiftningen mot ägarkoncentration för andra medier.

Konkurrenslagstiftningen

Konkurrenslagstiftningen har en framträdande roll i det amerikanska rättssystemet och avser att på olika sätt förhindra en monopolisering av näringslivet. Lagstiftningens kärna är gammal. Den består av Sherman Act från 1890, Clayton Act och Federal Trade Commission Act, båda från 1914. Sherman Act förbjuder varje avtal, sammanslutning i form av en trust eller på annat sätt samverkan som inskränker eller hämmar det fria varuutbytet eller handeln mellan delstaterna eller utlandet. Den förbjuder även monopolisering eller försök till monopolisering. Konkurrensbegränsande åtgärder är förbjudna utan hänsyn till om de är skadliga i det enskilda fallet. I rättspraxis har det emellertid införts en möjlighet till skälighetsbedömning. Ingripande mot företagsförvärv kan i princip även ske med stöd av bestämmelserna i Sherman Act. Dessa har fått minskad betydelse sedan tillämpningsområdet för Clayton Act utvidgades. I fråga om kontroll av företagsförvärv tillämpas i första hand en bestämmelse i Clayton Act. Den förbjuder företagsförvärv som medför att konkurrensen väsentligt kan minska eller som kan skapa en monopolsituation på marknaden. Avgörande är alltså om konkurrensbegränsande effekter uppstår och inte om en dominerande ställning i sig uppkommer. Bestämmelsen riktar sig mot alla typer av företagsförvärv. Enligt den s.k. failing firm doktrinen är det i allmänhet tillåtet för konkurrenter att förvärva företag som gått i konkurs eller som står inför ett ekonomiskt misslyckande.

Konkurrenslagstiftningen i USA är speciell såtillvida att den ger möjlighet att bryta upp redan existerande företag och att det inte kan beviljas undantag från tillämpningen av den. Konkurrenslagstiftningen är tillämplig på medieområdet. Tillämpligheten på pressen var dock ifrågasatt under en tid, med hänvisning till det konstitutionella skyddet för tryckfriheten. Supreme Court har emellertid slagit fast att pressen inte är undantagen. Men pressen är i vissa avseenden undantagen från lagstiftningen genom en särskild lag.

Justitiedepartementet (Antitrust Division) anses hålla en låg profil när det gäller att tillämpa konkurrenslagstiftningen på medieföretagen. En konsekvens av ett avgörande där lagstiftningen tillämpats är att stora regionala tidningar inte får äga mindre tidningar i förorterna till

utgivningsorten. Tidningsutgivningen i USA präglas dock som helhet av kedjor vilka ger ut ett stort antal lokala och regionala dagstidningar.

Newspaper Preservation Act

Pressen kan således i vissa avseenden undantas från lagstiftningen genom bestämmelser om godkännande av samarbete mellan tidningar s.k. Joint Operating Agreements enligt Newspaper Preservation Act. Lagen, som antogs 1970, innehåller en förklaring om att det ligger i det allmänna intresset att behålla en dagspress som är *redaktionellt* oberoende och konkurrenskraftig i hela landet och att det därför är en offentlig policy i USA att bevara utgivningen av dagstidningar på orter där det träffats överenskommelser om samarbete mellan tidningar på grund av ekonomiskt trångmål. Förklaringen måste förstås mot bakgrunden att det redan före lagens tillkomst existerade 22 samarbetsavtal som innebar affärsmonopol på olika ställen i USA. I princip legaliserade lagen en redan befintlig företeelse som stod i strid med gällande konkurrenslagstiftning och öppnade en möjlighet för tillkomsten av nya samarbeten.

Lagen utgör det legala ramverk som tillsammans med vissa bestämmelser gör det möjligt för justitieministern att efter frivillig anmälan godkänna ett planerat samarbete mellan två eller flera dagstidningars ägare i en stad. Det saknar betydelse om ägarna utger flera tidningar på andra orter. Med dagstidning förstås en tidning som kommer ut minst en dag i veckan och vars innehåll i betydande utsträckning är inriktat på nyheter och opinionsbildning. Samarbetet får enligt lagen avse den affärsmässiga och den tekniska sidan av verksamheterna, under förutsättning att separata nyhets- och ledarredaktioner behålls och att tidningarnas redaktionella inriktningar bestäms oberoende av varandra. Justitieministern skall pröva dels om villkoret föreligger att åtminstone en av de berörda tidningarna har sådana ekonomiska problem att den oavsett ägande eller anknytning sannolikt står inför ett finansiellt misslyckande. Dels om ett godkännande av ansökan är i överensstämmelse med lagens inriktning och syfte. Om samarbetsavtalet godkänns undantas det alltså från konkurrenslagarna. Det innebär att en monopolsituation uppkommer som inte bara gör det möjligt med kostnadsbesparingar utan också ger klartecken för fasta priser, marknadsuppdelning och vinstdelning.

Sedan 1970 har sju nya avtal slutits, bl.a. i Seattle, Detroit och Las Vegas. För närvarande finns det endast sexton samarbetsavtal – med varierande löptid – i kraft. Enligt uppgift har justitieministern aldrig avslagit någon ansökan om godkännande av ett samarbetsavtal.

Avsikten med lagen var att hitta ett sätt behålla svaga tidningar (andratidningarna) i de städer där två tidningar gavs ut och förhindra att lokala tidningsmonopol uppstod. Tanken var att man skulle ge avkall på konkurrensen på det ekonomiska området för att kunna behålla den journalistiska konkurrensen. Förklaringen till svårigheterna för andratidningarna – den nedåtgående upplagespiralen – och motiveringen för ett ingripande som åsidosätter grundläggande konkurrensprinciper var ungefär desamma vid införandet av Joint Operating Agreements som när det svenska presstödet infördes (Borden, W, *Power Plays: A Comparison Between Swedish and American Press Policies*, 1995, s. 154).

Vissa synpunkter på lagens effekter

Det finns naturligtvis olika uppfattningar om vilka effekter lagen har haft för mångfalden och pressens oberoende. Många röster är kritiska till lagens effekter. I en artikel (DN 980806) hävdar Stephen R. Barnett, professor i juridik vid universitetet i Berkeley, bl.a. att lagen har slagit ihjäl fler konkurrenssituationer och fler tidningar än den har räddat och att den har kommit att skapa just de monopolsituationer den tillkom för att hindra.

Borden (*Power Plays: A Comparison Between Swedish and American Press Policies*, 1995, s. 235) hävdar att den förmodade nyttan med Newspaper Preservation Act var mångfald, men att ingen har kunnat visa att samarbetet vederligen ger olika synpunkter på politiska frågor, särskilt när det gäller lokala frågor där det finns ett gemensamt ekonomiskt intresse hos samarbetsparterna. De ekonomiska incitamenten för att förbättra t.ex. nyhetsbevakning för att konkurrera ut samarbetspartnern finns inte eftersom vinsten delas efter en förutbestämd procentsats. Samarbetsavtalen har lett till att redan vinstgivande tidningar, som ofta ingår i framgångsrika tidningsgrupper, har ökat sina vinster.

Busterna & Picard (*Joint Operating Agreements: The Newspaper Preservation Act and its application*, 1993) är starkt kritiska till lagen. De anser att lagen inte har lyckats uppnå syftet att behålla andratidningarna utan snarare har påskyndat deras fall. Lagen har däremot lyckats att ta död på annons- och upplagekonkurrensen. Den skapar heller inte incitament för tidningarna att konkurrera med varandra på den redaktionella sidan. Istället förespråkas en modell med en annan mer begränsad samarbetsform, som enligt författarna ger samma kostnadsbesparingar men inte leder till att all konkurrens upphör. Denna modifierade version kräver inte att en av tidningarna skall vara på fallrepet utan bygger snarare på tanken att samarbetet skall starta så tidigt som möjligt.

Ny lagstiftning på medieområdet

USA har reformerat lagstiftningen på medieområdet (the Telecommunications Act of 1996). Den nya lagen spänner över ett vidsträckt fält; telekommunikationstjänster, radio och TV, kabel-TV, on-linedatatjänster och tillverkning av utrustning för telekommunikation. Bestämmelserna som tidigare delade upp marknaderna för telekommunikationstjänsterna i USA på så sätt att en operatör hade monopol på långdistansmarknaden och sju lokala telefonbolag hade monopol på respektive lokalknadsmarknad, har tagits bort och ersatts med nya bestämmelser som öppnar samtliga marknader för konkurrens. Lagen bygger på en stark tilltro till att konkurrensen kan disciplinera telekommunikationssektorn. Den skall vara ett juridiskt ramverk för en process där ökad konkurrens skall leda till en successiv avreglering på marknaden.

Villkor för etablering

Radio- och TV-verksamhet i USA kräver tillstånd. Tanken har varit att den som är bäst ägnad att driva verksamheten till samhällets bästa också skall få tillgång till den allmänna nyttighet som frekvensspektrumet utgör. År 1995 skedde emellertid en omdiskuterad försäljning av radiofrekvenser på auktion. För att uppmuntra framväxten av nya avancerade TV-tjänster (s.k. högupplösnings-TV) har mediemyndigheten Federal Communications Commission (FCC) fått möjlighet att fördela vissa kompletterande tillstånd till programföretag som redan har sändningstillstånd. Företagen får tillhandahålla kompletterande tjänster och stödtjänster mot prenumeration eller avgiftsbasis i det tillgängliga spektrumet, mot en årlig avgift till FCC. Detta var för övrigt föremål för en stor debatt i slutet av lagstiftningsprocessen.

Bestämmelser om ägarkoncentration i ett medium

Den nya lagen lättar på många av de ägarbegränsningar inom TV-området som skapades för att stödja mångfalden i åsiktsbildningen. FCC har fått ökade befogenheter genom den nya lagen. Myndigheten har fått i uppdrag dels att ta bort begränsningarna avseende hur många nationella TV-stationer en och samma enhet får äga, driva, kontrollera eller ha ett påtagligt intresse i, dels att höja begränsningen för högsta tillåtna publikandel i landet från 25 procent till 35 procent. FCC skall också ta ställning till de nuvarande begränsningarna för ägande och drift av lokala TV-stationer i samma område.

FCC kommer även att ta bort de nuvarande ägarbegränsningarna för högsta antal nationella radiostationer. För närvarande får ingen ha fler än 20 AM-stationer och 20 FM-stationer.

Ägarbegränsningarna för de lokala eller regionala marknaderna har mildrats. Tröskelvärdet varierar beroende på det totala antalet stationer inom respektive marknad. För en marknad med 45 eller fler kommersiella radiostationer får en aktör äga, driva eller kontrollera upp till åtta radiostationer, varav inte fler än fem får vara i samma tjänst (FM eller AM). För en marknad mellan 30 och 44 kommersiella radiostationer är begränsningen sju radiostationer, varav inte fler än fyra får avse samma tjänst. Om det finns mellan 15 och 29 stationer är begränsningen sex stationer, varav inte fler än fyra får avse samma tjänst. Slutligen gäller för en marknad med 14 eller färre radiostationer begränsningen fem radiostationer, varav inte fler än tre i samma tjänst, dock med undantaget att ingen får äga, driva eller kontrollera mer än 50 procent av stationerna. FCC har möjlighet att åsidosätta begränsningarna om myndigheten anser att det skulle medföra att det totala antalet radiostationer i drift ökar.

Bestämmelser mot ägarkoncentration i flera medier

Indirekt berörs även pressen av lagstiftningen för andra massmedier. Sedan år 1988 gäller enligt en särskild lag (Holling Bill) förbud mot att kombinera ägande av en tidning med en TV-station i samma stad. Förbudet är lokalt och hindrar inte att tidningar har dominerande ägarandelar i nationella TV-företag eller i TV-företag som ligger i ett annat område än där tidningen kommer ut. Under vissa omständigheter kan undantag göras från förbudet. Så har för övrigt också skett, t.ex. fick ett företag som ägs av Rupert Murdoch tillstånd att köpa New York Post när det saknades andra intressenter och tidningen hotades av nedläggning.

Den nuvarande begränsningen som hindrar en person eller en enhet från att äga eller kontrollera ett nätverk av programföretag och ett kabelföretag skall tas bort. FCC har i uppgift att se över de regler som skyddar de stationer som inte ingår i nätverken mot diskriminering. Förbudet mot korsägande mellan kabel-TV och telefoni försvinner inte direkt utan det blir FCC som får göra bedömningar om korsägande skall tillåtas. I princip är det inte tillåtet att ett telefoniföretag köper ett kabelföretag som verkar i samma område. Generella undantag görs dock i områden med färre än 35 000 invånare.

Tidigare förslag

10 Massmediekoncentrations- utredningen

10.1 Massmediekoncentrationsutredningens förslag

Massmediekoncentrationsutredningen (MKU), som tillsattes år 1974, hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att införa en effektiv lagstiftning med syfte att inte bara förebygga företagskoncentration utan också göra det möjligt att lösa upp en redan uppkommen monopol- eller oligopolsituation inom massmediebranschen. Utredningen studerade massmediestrukturen och koncentrationsutvecklingen och det statliga stödet på massmedieområdet. Utredningen lämnade år 1980 betänkandet (SOU 1980:28) Massmediekoncentration. Med hänsyn till massmediernas betydelse för den allmänna upplysningen och åsiktsbildningen i samhället fann utredningen det motiverat att införa en förvärvskontroll på området. Utredningens överväganden resulterade i ett förslag till en lag om motverkande av massmediekoncentration och till ett förslag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Utredningen föreslog att en massmedieintressents (massmedieföretag, massmedieägare eller likställda) förvärv av det bestämmande inflytandet över ett annat massmedieföretag med verksamhet här i landet skulle prövas av Marknadsdomstolen på talan av Näringsfrihetsombudsmannen (NO). Med massmedieföretag avsågs i förslaget ett företag av viss storlek som yrkesmässigt meddelar uppgifter och åsikter till allmänheten genom tryckt skrift, radio, television, film, videogram, fonogram, teater, utställning eller annat sådant uttrycksmedel. Om förvärvet bedömdes som skadligt från yttrandefrihets- eller åsiktsbildningssynpunkt skulle Marknadsdomstolen kunna meddela föreskrifter i syfte att förhindra de

skadliga följderna, och om det inte räckte skulle man kunna förbjuda förvärvet. Vid prövningen skulle särskilt beaktas hur förvärvet påverkade företags- och ägarstrukturen och de redaktionella konkurrensförhållandena. Som en säkerhetsventil föreslogs att om ett ingripande med förbud uppenbarligen skulle strida mot ett annat betydande allmänt intresse, fick ingripandet underlåtas. Utredningen angav som exempel på sådana intressen bl.a. effektiviteten i näringslivet, prisbildningen och full sysselsättning.

Vad som föreskrevs om massmedieintressents förvärv skulle också gälla ett förvärv som gjordes av en massmedieintressents make, barn, föräldrar eller syskon eller av en juridisk person över vilken dessa eller någon av dem hade ett bestämmande inflytande.

Beträffande massmedieföretag med en dominerande ställning uttalade utredningen att en generell ordning som möjliggjorde upplösning av bestående massmedieföretag mötte starka betänkligheter. Enligt utredningen föreföll förhållandena på massmedieområdet vid den tiden inte påkalla att det infördes en allmän upplösningssmöjlighet. Emellertid borde man inte helt avstå från möjligheten att ingripa, utan att något förvärv var aktuellt, mot bestående koncentration på området. För vissa undantagsfall förelåg enligt utredningen ett behov för samhället att se till att inte dominansen från stora konglomerat eller andra betydande företagsbildningar blev sådan att det förelåg fara från yttrandefrihets- och åsiktsbildningssynpunkt.

Utredningen föreslog att Marknadsdomstolen (MD) på ansökan av NO skulle kunna meddela föreskrifter i syfte att förhindra fara från yttrandefrihets- och åsiktsbildningssynpunkt. Möjligheten till ingripanden avsåg en massmedieintressent ensam eller tillsammans med andra inom en sammanhållen grupp av massmedieintressenter som hade en dominerande ställning på massmedieområdet. Förutsättningen för ingripande var att denna ställning eller någon åtgärd eller underlåtenhet av massmedieintressenten medförde fara från yttrandefrihets- och åsiktsbildningssynpunkt. Enligt utredningen skulle föreskrifterna normalt inte gå ut på att eliminera faran genom en förändring av företags- eller ägarstrukturen. För två typer av fall föreslogs emellertid att föreskrifterna fick avse – om inte faran kunde förhindras på annat sätt – att intressenten skulle avhända sig en massmedieföretagsrörelse eller del av sådan rörelse eller aktier eller andelar i en juridisk person som är en massmedieintressent. Dels när en redan dominerande massmedieintressent genom nyetablering av massmedieverksamhet kunde antas stärka sin ställning, dels vid underlåtenhet att följa föreskrifter som meddelats enligt lagen. I betänkandet uttalades att ingripande inte skulle kunna föranledas av intern tillväxt som sådan.

I det lagförslag som utredningen lade fram angavs uttryckligen att föreskrifter och förbud inte fick meddelas på grund av ett massmediums innehåll eller ha till syfte att massmediet skulle få visst innehåll.

Utredningen fann att genomförandet av den föreslagna lagen inte förutsatte någon ändring av regeringsformen (RF). Däremot framhöll utredningen att den föreslagna lagstiftningen stred mot bestämmelserna om etableringsfrihet i tryckfrihetsförordningen. Dessa hade enligt utredningen inte utformats med tanke på de olägenheter som en för långt gående koncentration kan medföra. Utredningen ansåg att den föreslagna lagstiftningens syfte – att främja en reell yttrande- och tryckfrihet – låg väl i linje med de principer på vilka tryckfrihetsförordningen (TF) grundar sig. Lagstiftningen stred enligt utredningen därför inte mot TF:s anda, emellertid krävde den en ny undantagsföreskrift i tryckfrihetsförordningen.

Utredningen föreslog således en ny paragraf i TF (1 kap. 10 §) med en förhållandevis utförligt utformad bestämmelse för att möjliggöra införandet i vanlig lag av de förbud och de villkor som utredningen tänkte sig. Paragrafen har redovisats tidigare, i avsnitt 5.11.

Reservation mot förslaget

Mot utredningens förslag reserverade sig Allan Hernelius och Lennart Hirschfeldt. De framhöll att en avvikelse från TF:s grundläggande principer måste förutsätta att det på ett övertygande sätt visats att reella risker från yttrandefrihets- och åsiktsbildningssynpunkt talade för avvikelserna och att inskränkningen i etableringsfriheten inte kunde befaras medföra icke önskvärda olägenheter från andra utgångspunkter. Varje föreslagen inskränkning borde kunna motiveras utifrån faktiskt rådande förhållanden. De ägaröverlåtelser som skett under 1970-talet hade inte visats medföra några skadeverkningar eller över huvud taget haft några skadliga konsekvenser från yttrandefrihets- och åsiktsbildningssynpunkt. I realiteten hade en utvidgning av mediestrukturen ägt rum i riktning mot ökad mångfald i dessa avseenden. Särskilt lokalradion måste tillmätas utomordentligt stor betydelse som komplement till tryckta regionala och lokala medier. Riskerna för informations- och åsiktsbildningsmonopol hade därför på ett avgörande sätt minskat. Mångfalden var från konsumentens synpunkt större än tidigare och nya tekniker kunde förstärka denna utveckling.

Reservanterna ansåg att koncentrationstendenserna i dagspressen kunde bero på nödvändiga åtgärder framtvingade av den ekonomiska situationen i branschen. Fusionering kunde ge styrka åt var för sig dåligt lönsamma företag och ge dessa ökade möjligheter att hävda sig mot en

övermäktig konkurrent. Fusioner över mediegränser kunde vara ett led i en ekonomiskt önskvärd diversifiering. Övergången till en ny ägare som var massmedieintressent kunde vara det enda sättet att trygga att en tidnings politiska färg och ideella målsättning bevarades vid ett ägarskifte. Det kunde inte vara rimligt utifrån tryckfrihetspolitiska utgångspunkter att genom lagstiftning försvåra eller förhindra sådana transaktioner.

En prövning av förvärv och utfärdandet av eventuella föreskrifter borde uteslutande bygga på en bedömning av vilka konkreta olägenheter ur yttrandefrihets- och åsiktsbildningssynpunkt som förvärvet kan medföra jämfört med om förvärvet inte skulle komma till stånd. Sådana olägenheter borde enligt reservanterna kunna motverkas genom utförandet av lämpliga föreskrifter, tillräckliga motiv syntes inte föreligga för införandet av ett mot etableringsfrihetens princip så kraftigt stridande instrument som möjligheten att utfärda ett formligt förbud.

Det var enligt reservanterna betänkligt att det gavs möjlighet att ingripa mot nyetablering på det grundlagsskyddade området. Det vore vidare olyckligt att införa lagbestämmelser som skulle kunna återopas som skäl för ett strukturingrepp mot en massmedieintressent, som vidtog åtgärder eller förberedelser för att utnyttja ny teknik, med motivering att denne i motsats till andra massmedieintressenter, kunde sägas ha en dominerande ställning. Det förelåg enligt reservanterna en uppenbar principiell skillnad mellan att utfärda föreskrifter i samband med förvärv och att med sådana ingripa i bestående förhållanden eller vid förändringar som kunde ha uppkommit genom intern tillväxt eller bortfall av konkurrenter. Ett ingripande av detta slag var alltför långtgående från tryckfrihetssynpunkt för att kunna accepteras.

Reservanterna kunde inte godta lydelsen av den föreslagna bestämmelsen i TF eftersom den inte motsvarade den för TF karaktäristiska ambitionen att ge ett detaljerat grundlagsskydd i motsats till sådana allmänna formuleringar som finns i RF. Den föreslagna bestämmelsen skulle göra det möjligt att genom ett enkelt riksdagsbeslut ersätta den föreslagna lagen med en ny mer långtgående lag. Reservanterna menade att om det skulle skapas utrymme för en begränsning i etableringsfriheten måste den nya bestämmelsen få en långt mer detaljerad och precis utformning. I annat fall kunde etableringsfriheten ytterligare inskränkas genom ändring i vanlig lag och grundlagsskyddet bli illusoriskt.

10.2 Remissutfallet

Sammanfattning

En övervägande del av remissinstanserna var kritiska till Massmediekoncentrationsutredningens förslag. Justitiekanslern (JK), Konsumentverket, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Sveriges Advokatsamfund (Advokatsamfundet), Sveriges Industriförbund (Industriförbundet), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU), Svenska Journalistförbundet (Journalistförbundet), Svenska Bokförläggareföreningen (Bokförläggareföreningen), Videoproducenternas förening, Teaterförbundet, Svenska Veckopressens Tidningsutgivareförening (VECTU), Föreningen Svensk Fackpress (FACTU) och Fria Moderata Studentförbundet avstyrkte förslaget.

Svea hovrätt, Kammarrätten i Jönköping, Marknadsdomstolen (MD), Videogramutredningen, Landstingsförbundet (LF), Svenska filminstitutet, Informationsteknologiutredningen, Sveriges Författarförbund (Författarförbundet), Sveriges Radio (SR) samt Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS) var tveksamma till utredningens lösningar.

Ett fåtal instanser tillstyrkte förslagen, nämligen Landsorganisationen i Sverige (LO), Fackförbundspressens Samorganisation (FACKSAM) och Statens Kulturråd (Kulturrådet). FACKSAM fann dock att de föreslagna åtgärderna var otillräckliga.

Presstödsnämnden föreslog att utredningens förslag i fråga om förvärvskontroll och föreskrifter vid förvärv borde prövas under exempelvis en femårsperiod.

Behovet av lagstiftning

Det rådde delade meningar om lagstiftningsbehovet. *LO*, *FACKSAM* och *Kulturrådet*, liksom *Journalistförbundet* och *Konsumentverket* ansåg att behov fanns. De tre förstnämnda instanserna ställde sig i stort sett bakom utredningsförslaget. Däremot ansåg *Journalistförbundet* och *Konsumentverket* att med den utformning som förslaget fått kunde det inte läggas till grund för lagstiftning.

Övriga remissinstanser ansåg av olika skäl att det inte fanns något behov av den föreslagna lagstiftningen eller att behovet inte hade visats eller att det var för svagt. Några av remissinstanserna – *TU*, *Videogramutredningen* och *Advokatsamfundet* - framhöll att det fanns motviker till koncentrationstendenserna inom pressen. Som exempel på

motvikter pekades på presstödet och organisationspressen, och på regional nivå, på lokalradio, närradio och regional-TV. *SI och SAF* hävdade att det generellt rädde stora möjligheter till nyetablering på de flesta delmarknaderna på massmedieområdet och att introducerandet av ny teknik och nya medier kunde i framtiden på ett avgörande sätt förändra konkurrenssituationen och ytterligare öka mångfalden. *TU* hävdade att mångfalden och konkurrensen på massmedieområdet snarare var större än tidigare. *VECTU* och *FACTU* delade denna bedömning beträffande tidskriftssektorn resp. fackpressen och uttalade att förvärv och fusioner var starkt motiverade inom dessa områden. Flera remissinstanser, *SI, SAF, LRF, Författarförbundet* och *Kammarrätten i Jönköping*, ansåg att riskerna för icke önskvärd koncentration överdrivits och att de skadliga effekter som borde krävas inte hade visats.

Förslagets förenlighet med principerna för tryckfriheten

En i remissvaren återkommande huvudinvändning mot utredningens förslag var att det innebar oacceptabla intrång på tryckfrihetsrättens område. I avsnitt 5.11 har redan lämnats en kort redogörelse för remissinstansernas inställning avseende förslagets förenlighet med tryckfrihetsprinciperna.

Huvudpunkterna i förslaget

Svea Hovrätt ansåg att en ny rättslig princip om upplösning av existerade företagsbildningar inte borde genomföras utan en allmän och principiell bedömning av åtgärdens förenlighet med rättsordningen, särskilt beträffande rätten till egendom. *SI och SAF* ansåg att förslaget innebar allvarliga inskränkningar i den enskildes rätt att disponera över sin egendom och att sådana därför borde förekomma endast om väsentliga samhällsintressen bevisligen hade skadats eller annars äventyrats. Såväl samhällsekonomiska aspekter som rättssäkerhetsskäl talade enligt *SI och SAF* med styrka mot den föreslagna regeln och förslaget.

Också *Kammarrätten i Jönköping* framförde att den föreslagna lagstiftningen saknade egentliga motstycken inom andra områden av svensk rätt. En lagstiftning i enlighet med utredningens förslag skulle innebära bl.a. att samhället gavs möjlighet dels att förbjuda eller omintetgöra annars oantastliga företagsförvärv i fall då dessa bedömdes vara skadliga ur yttrandefrihets- eller åsiktsbildningssynpunkt, dels att förordna om upplösande av bestående ägarförhållanden inom massmedieområdet i fall då fara för skada av nyssnämnda slag bedömdes föreligga, vilket

enligt kammarrätten ingav betänkligheter. Särskilt de mer långtgående ingripanden, som den nya lagen skulle möjliggöra, skulle medföra vissa faror i rättssäkerhetshänseende. Om den planerade verksamheten slogs sönder genom ingripande av det allmänna kunde investeringar för höga belopp inför förvärv och expansion bli företagsekonomiskt omotiverade eller t.o.m. förlustbringande.

LRF ansåg när det gäller utredningens förslag om uppdelning eller upplösning av marknadsdominerande företag att bestämmelsen visserligen hade undantagskaraktär men var helt otillräckligt motiverad av utredningen. Vidare talade starka rättssäkerhetsskäl mot regeln.

NO vände sig mot förslaget att ingripanden skulle kunna ske mot ett redan dominerande massmedieföretag som avser att ytterligare stärka sin ställning genom att starta en ny massmedieverksamhet. En nyetablering på ett visst område torde normalt vara positivt från såväl yttrandefrihetsaspekter som konkurrenssynpunkter. Däremot borde ingripande kunna ske om etableringen skedde genom förvärv av ett redan befintligt företag eftersom detta inte direkt ökade mångfalden. Om det förvärvade företaget saknat förutsättningar att fortsätta verksamheten kunde självfallet förvärvet komma att bedömas som övervägande positivt och inte behöva föranleda något ingripande.

Även *TU* vände sig bestämt mot att det infördes lagregler som möjliggjorde ingrepp i bestående förhållanden eller vid etablering eller som kunde tvinga ett massmedieföretag att avhända sig verksamheten eller del av den. *TU* hade också allvarliga erinringar mot förslaget om införande av en föreskriftsmöjlighet.

Alternativa utgångspunkter

När det gällde tidningar ville *NO* peka på att många olika faktorer påverkade innehållet och att ägarnas åsikter i praktiken endast i begränsad omfattning torde vara styrande. *NO* framhöll därvid särskilt den ansvarige utgivarens ställning. Även de enskilda journalisternas möjlighet att styra opinionsförmedlingen bl.a. genom sitt sätt att presentera material borde enligt *NO* beaktas när frågan om ägarnas makt behandlades.

Advokatsamfundet och Kammarrätten i Jönköping delade uppfattningen att ägarmakt normalt inte medförde annat än begränsat inflytande över åsiktsbildningen. *Presstödsnämnden*, som framhöll att koncentrationsprocessen inte hade kunnat hindras trots presstödet, saknade en ingående analys av hur ägarinflytande påverkade tidningarnas innehåll och hur inflytandet kunde påverkas med andra åtgärder än sådana som riktade in sig på ägandet. *En minoritet i styrelsen för Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län* ansåg att det hade varit värdefullt om

massmediernas betydelse för opinionsbildningen hade belysts som underlag för bedömningen av behovet av lagstiftning.

Kriterierna för ingripande m.m.

Svea hovrätt ansåg att kriteriet för ingripande mot förvärv av massmedieföretag – "skadligt för yttrandefrihets- och åsiktbildningssynpunkt" – var för oprecist. Det fanns enligt hovrätten risk för högst skönsmässiga bedömningar och för att tillämpningen i hög grad skulle bli beroende av vilka personer det blev som fick i uppgift att pröva om ett ingripande skulle ske. Ärendena måste under alla förhållanden bli svårbedömda och prövningen underlättades inte av att frågor om förvärv och försäljning av massmedieföretag ej sällan hade politisk betydelse. I vissa fall kunde bedömningen komma att gälla vilken åsiktsriktning som borde beredas möjligheter att öka sin påverkan av opinionen inom en viss region. Enligt hovrättens mening var det tveksamt om en sådan uppgift borde läggas på domstol. Även *Advokatsamfundet, Bokförläggareföreningen och TU* ansåg att utredningens förslag till kriterier för ett ingripande var oklara och gav utrymme för subjektiva godtyckliga bedömningar.

Svea hovrätt framförde att det var mer betryggande om en eventuell lagstiftning byggdes på fasta marknadskriterier och att utredningen själv framhållit att det på massmedieområdet eftersträvades automatiskt verkande regler som inskränkte utrymmet för diskretionär prövning. Rätten till förvärv skulle kunna inskränkas om förvärvaren därigenom skulle uppnå eller överskrida en i förväg angiven del av marknaden eller upplagan inom en region eller totalt.

Konsumentverket framhöll att det var svårt att urskilja var gränsen gick mellan å ena sidan ekonomiska och näringspolitiska ingripanden och å andra sidan åtgärder till skydd för mångfalden i åsiktbildningen. Verket ansåg att det behövdes en klarare belysning av skillnaden mellan olika ingripanden.

MD pekade på att kunde finnas skillnader i fråga om styrning av massmedieutbudets innehåll mellan privat och organisationsägd press och att i så fall frågan om och hur dessa skiljaktigheter skall beaktas vid bedömningar om förvärv och etableringar på medieområdet uppkommer. Domstolen bedömde en reglering på området vara förenad med svårbemästrade och kanske rent av olösliga problem. Den föreslagna regleringen skulle innebära att bedömningen av de antydda principfrågorna i stor utsträckning överlämnades till rättstillämpningen. *MD* fann det mycket tveksamt om detta var tillrådligt och ansåg det i varje fall föreligga ett uppenbart behov av klara riktlinjer för det rättstillämpande organets handläggning.

TU ansåg att begreppet massmedieintressent med dominerande ställning inte var entydigt definierat. Betydande tolkningssvårigheter skulle således kunna uppstå redan beträffande frågan om lagrummets tillämplighet. I betänkandet gavs t.ex. inte någon vägledning om huruvida den föregivna dominerande ställningen skulle baseras på en bedömning avseende hela landet eller regional eller lokal marknad. Vidare var det oklart vilka nivåer för intern tillväxt av tidigare verksamhet resp. storlek av etablering för ny verksamhet som avsågs kunna medföra ingrepp med föreskrifter.

Kontroll inom ramen för konkurrenslagstiftningen

Statens Pris- och Kartellnämnd (SPK) pekade på att den koncentration som kännetecknat utvecklingen inom näringslivet i stort också präglat massmedieområdet och att det inte torde finnas skäl att särskilja massmedieområdet från den allmänna förvärvsprövningen enligt det då föreliggande förslaget (SOU 1978:9) "Ny konkurrensbegränsningslag" och underställa detta område särskild lagstiftning och särskild prövningsordning. Om i den nya konkurrensbegränsningslagen särskilda regler skulle anses erforderliga för prövning av massmedieintressents förvärv torde detta enligt SPK kunna ske genom att sådana regler togs in i den föreslagna konkurrensbegränsningslagen.

Även Videogramutredningen, Svenska filminstitutet och Teaterförbundet ansåg det vara naturligare att, som i vissa andra länder, samordna denna kontroll med annan kontroll av företagskoncentration inom ramen för en effektiviserad konkurrenslagstiftning.

Vid remissbehandlingen framförda förslag

Enligt FACKSAM behövdes även en anmälningsskyldighet i fråga om såväl faktiska försäljningar som förändringar i aktieposterna och samarbetsavtal. FACKSAM ansåg vidare att MD:s korrektionsregister måste breddas betydligt och domstolens sammansättning ändras till förmån för en vidgad representation med rötter i den allmänna opinionsbildningen, kulturlivet och folkrörelserna.

Journalistförbundet, som delade utredningens syn att statliga stöd i olika former utgör ett av medlen för att bevara mångfalden bland massmedier, ansåg att det var bättre att förstärka arbetstagarnas möjlighet att delta i beslutsprocessen exempelvis när det gäller försäljning än att en utomstående – näringsfrihetsombudsmannen – gavs så stora befogenheter att avgöra exempelvis ett tidningsföretags konstruktion. De

anställda borde enligt Journalistförbundet beredas en lagstadgad förköpsrätt.

Advokatsamfundet framhöll att ett konstruktivt statligt stöd villkorat med krav på rationaliseringar och samverkan, t.ex. gemensamma tidningstryckerier, samt lagerkrediter hade betydligt större förutsättningar än den föreslagna lagen att främja en mångstämmig och fri samhällsdebatt.

Svea hovrätt pekade på möjligheten att anordna ett förfarande med överläggningar rörande tilltänkta eller inträffade förvärv av massmedieföretag.

Procedurfrågor

Konsumentverket framhöll att det knappast var lämpligt att låta MD med dess inriktning pröva frågor om redaktionell mångfald. Verket ansåg att utredningen i enlighet med sina direktiv borde ha övervägt ett särskilt organ för att pröva massmediekoncentrationen. *Journalistförbundet* ansåg att förslaget gav NO alltför stor makt. *Länsstyrelsens minoritet* ansåg att en lagstiftning där prövningen skulle ske på så sätt att intresset av s.k. reell yttrandefrihet skulle vägas mot ett annat allmänt intresse borde inte ha en kontrollapparat där samtliga medlemmar tillsattes av regeringen och flertalet på viss tid. Vidare ansåg man att i TF måste även inskrivas prövningsförfarandets utformning, prövningsorganets organisation och tillsättningsförfarande.

Allmänna synpunkter

11 Lagstiftningsbehovet

Allmänna synpunkter

Kommitténs ståndpunkt: Det är av konstitutionella skäl osäkert om konkurrenslagen kan tillämpas på det grundlagsskyddade medieområdet. Det gäller både koncentrationsreglerna och lagen i övrigt. Detta rättsläge saknar motsvarighet i alla jämförbara länder. Enligt kommitténs mening är lagstiftning nödvändig, om man på en gång vill undanröja nuvarande rättsosäkerhet och hålla en viss beredskap för att möta en utveckling som skulle kunna innebära ett allvarligt hot mot konkurrensen, mångfalden och den praktiska möjligheten att utöva yttrandefriheten. Härtill kommer att utvecklingen inom EU kan tänkas göra lagstiftning ofrånkomlig. Det oklara konstitutionella rättsläget medför att en lagstiftning på området måste få uttryckligt stöd i grundlag.

11.1 Några utgångspunkter

Kommitténs uppgift är enligt direktiven att lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Förslaget bör enligt direktiven samlas i en särskild lag. Kommittén skall enligt direktiven också behandla frågan om konkurrenslagstiftningens tillämplighet på det aktuella området.

I direktiven har således uttryckligen ställning tagits i två frågor. Dels slås det fast att lagstiftning i ämnet är nödvändig; att det föreligger ett

behov av lagstiftning är således en utgångspunkt för kommitténs uppdrag. Dels innebär direktiven att kommittén har att föreslå en särskild lag och att alltså den nuvarande konkurrenslagen inte ansetts vara tillräcklig.

Även om alltså uppdragets inriktning i båda dessa hänseenden redan har bestämts, finns det anledning för kommittén att gå in på frågan om lagstiftningsbehovet. För utformningen av en ny lagstiftning är det nämligen av grundläggande betydelse vilka syften den skall tillgodose.

Lagstiftning är inte någon universalmetod som kan undanröja de problem som kan föreligga på detta område. Internationella erfarenheter visar att sådan lagstiftning inte sällan kan kringgås. Till detta kommer att man av uppenbara skäl måste iakttä stor försiktighet när det gäller att på detta område överväga sådana lagstiftningsåtgärder som innefattar förbud eller andra restriktioner. Det är av grundläggande vikt att slå vakt om det fria ordet och att säkerställa att detta skyddas mot ingripande från det allmännas sida i andra fall än då detta är påkallat av sådana intressen som är av synnerlig vikt.

Skyddet för det fria ordet i tryckta skrifter och i etermedierna är uppbyggt genom en ingående reglering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den fria etableringsrätten utgör därvid en hörnsten. Principiellt sett måste det föreligga mycket starka skäl för att inskränka denna etableringsrätt.

Enligt direktiven har utvecklingen inom delar av mediemarknaden under de senaste åren gått mot en minskande mångfald och en ökande ägarkoncentration. Redovisningen i kapitel 2 visar att utvecklingen inte har varit så entydig. På dagspressfältet har visserligen flera ägargrupper genom förvärv ökat sina andelar på den totala marknaden. Å andra sidan har en rad nya ägare etablerat sig på dagspress-, radio- och TV-marknaderna, samtidigt som en av de större dagspresskoncernerna lösts upp. Även om koncentrationstendenserna inte bör överdrivas är det inte osannolikt att den pågående utvecklingen mot allt större företag med intressen i flera mediebranscher och i flera länder kommer att fortgå och på sikt leda till en ökad ägarkoncentration. De problem med anknytning till ägar- och maktkoncentration som i främsta rummet förtjänar uppmärksamhet är givetvis sådan koncentration som berör eller kan beröra det redaktionella arbetet. Koncentration på andra områden inom mediesektorn såsom när det gäller distribution bör emellertid också uppmärksammas i den mån den kan få betydelse för yttrandefriheten i vidsträckt mening.

Utvecklingen har blivit föremål för en livlig allmän debatt där åsikterna gått starkt isär. Vissa bedömare har sett positivt på koncentrationsprocesserna. De menar att exempelvis utslagningen av svaga tidningar på de lokala dagspressmarknaderna har lett till att den kvar-

varande tidningen fått resurser att höja den redaktionella kvaliteten samtidigt som den breddat sitt opinionsbildande material för att kunna locka olika kategorier av läsare. Ekonomiskt starkare tidningar anses enligt denna uppfattning också ha större möjligheter att stå emot påtryckningar från annonsörer och andra intressegrupper. I den mån likväl tendenser till likriktning har gjort sig gällande beror det – hävdas det – på helt andra faktorer än ägarkoncentration såsom exempelvis den ökade kommersialiseringen av medierna. Andra menar att koncentrationen redan har medfört betänkliga effekter eller att den i varje fall riskerar att göra det, om utvecklingen fortsätter. Ytterligare finns den åsikten företrädd att frågan i grunden är av principiell art och berör grundvalarna för demokratin: en maktfördelning är enligt denna uppfattning lika viktig på förevarande område som när det gäller den politiska demokratin.

Man kan alltså beroende på den utgångspunkt man vill anlägga göra olika värderingar av den utveckling som har ägt rum och på eventuella faror för framtiden. Sådana värderingar löper alltid risk att bli i viss mån subjektiva, och effekterna av koncentrationen – och framför allt riskerna med en fortsatt koncentration – är svåråtkomliga för vetenskaplig forskning, i synnerhet som den framtida utvecklingen inte kan förutses. Under alla omständigheter torde emellertid gälla att några ingripanden från det allmännas sida i avsikt att bryta de nu rådande ägar- och maktförhållandena genom lagstiftning eller liknande åtgärder – i den mån sådana ingripanden över huvud taget skulle vara grundlagsenligt möjliga – inte är påkallade. Över huvud taget gäller att frågans praktiska betydelse med hänsyn till de nuvarande förhållandena i vårt land inte bör överdrivas.

Förhållandena kan emellertid lätt förändras mycket snabbt. Det är erfarenhetsmässigt svårt att förutse utvecklingen på medieområdet. Under senare år har det inträffat en del betydelsefulla förändringar även i vårt land. Bonniergruppens förvärv av Sydsvenska Dagbladet med dotterföretag och av Göteborgs-Tidningen, överlåtelsen av det operativa ansvaret för Aftonbladet till ett utländskt enskilt företag, det framgångsrika etablerandet av Metro som en gratistidning, samgåendet mellan Kinnevik och Wallenberg-gruppen om den reklamfinansierade marksända TV-kanalen och Bonnier-gruppens senare inträde som dominerande ägare i denna erbjuder några exempel. Ingen skulle med ett par års tidsmarginal ha kunnat förutse förändringar av det slaget. Här kan också hänvisas till diskussionerna under sommaren 1998 angående ett samgående mellan Svenska Dagbladet och Bonnier-gruppen.

Till detta kommer de mycket snabba strukturförändringar som kan förutses till följd av ändringar i de tekniska förutsättningarna. I vår omvärld har utvecklingen på många håll varit långt mer dramatisk.

Vad som på detta område kan väcka betänkligheter oavsett hur man bedömer den hittillsvarande utvecklingen är att det för närvarande är tveksamt om det finns någon möjlighet till åtgärder ens mot mycket drastiska förändringar som skulle kunna innebära allvarliga hot mot mångfalden och den praktiska möjligheten att utnyttja yttrandefriheten. Den situationen torde sakna motsvarighet i alla andra jämförbara länder. På detta område har det allmänna ett ansvar från vilket man inte utan vidare kan friskriva sig med hänvisning till intresset av marknadens självreglering och den principiella etableringsfriheten. Den svenska folkstyrelsen bygger enligt regeringsformen på fri åsiktsbildning, och statsmakterna har en skyldighet att se till att denna förblir en realitet.

Det gäller särskilt som det är tveksamt om man på detta område kan lita till det korrektiv som konkurrenslagens regler om företagsförvärv¹ innebär, eftersom det är tvivelaktigt om den lagen kan genombryta den etableringsfrihet som skyddas av grundlag. I det föregående har konstaterats att det inte är möjligt att ha en alldeles säker uppfattning i denna grundlagstolkningsfråga. Det kan emellertid otvivelaktigt te sig paradoxalt att yttrandefriheten – som internationellt sett brukar tas till intäkt för en särskild restriktivitet när det gäller företagskoncentrationer just på massmedieområdet – i Sverige åberopas i rakt motsatt riktning, såsom ett skäl till att de vanliga konkurrensreglerna skall sättas ur spel. Såvitt har kunnat utrönas föreligger det inte i något enda jämförbart land någon tvekan om att de vanliga konkurrensreglerna är tillämpliga på medieområdet, och i många sådana länder finns som förut har framgått dessutom särskild lagstiftning till skydd mot företagskoncentrationer på detta område.

När det gäller frågan om den svenska konkurrenslagens tillämplighet på medieområdet föreligger det för närvarande en synnerligen besvärande oklarhet om rättsläget. Frågan togs upp av Konkurrenslagsutredningen i betänkandet Konkurrenslagen 1993–1996 (SOU 1997:20) där utredningen konstaterade att rättsosäkerheten rör hela medieområdet och inte lämpligen bör hänvisas till rättstillämpningen. Utredningen ansåg sig inte kunna uttala någon mening om hur problemen bör lösas enligt gällande rätt men betecknade den rådande rättsosäkerheten som i hög grad otillfredsställande med hänsyn till mediefrågornas speciella betydelse och den snabba utvecklingen på området.

¹ I Konkurrenslagsutredningens betänkande SOU 1998:98, som ännu inte lett till lagstiftning, föreslås termen företagsförvärv ersatt av begreppet "koncentration". I kommitténs lagförslag har en anpassning skett till den sålunda föreslagna terminologin, men i den allmänna motiveringen behålls termen företagsförvärv för att undvika förväxling med koncentration i andra betydelser.

Av vad som redan har anförts (avsnitt 5.9) framgår att kommittén instämmer i dessa uttalanden.

Rättsosäkerheten gäller inte bara frågan huruvida konkurrenslagens regler om företagsförvärv går att tillämpa på det grundlagsskyddade området, en fråga som blev föremål för livlig diskussion i samband med Expressens förvärv av Göteborgs-Tidningen. Oklarheten gäller även i fråga om andra vedertagna principer för den lojala konkurrensen, nämligen förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och mot missbruk av dominerande ställning. Dessa principer och motsvarande regler i tidigare konkurrenslagstiftning torde förut allmänt ha antagits vara tillämpliga även på medieområdet, men diskussionen under senare tid visar att även detta numera är i hög grad kontroversiellt. Det rör sig här om regler av stor praktisk betydelse. Så t.ex. har frågan om missbruk av dominerande ställning på senare tid aktualiserats bl.a. när det gäller tidskriftdistribution och kabel-TV, frågor som väckt stor uppmärksamhet och är av avsevärd betydelse för allmänheten. Det senaste fallet som fått aktualitet gäller Pressens Morgontjänsts vägran att distribuera tidningen Metro. Ingen kan med säkerhet säga i vad mån de vanliga reglerna kan tillämpas eller ej på dessa eller likartade områden. Klart är emellertid att Konkurrensverket hittills agerat med den utgångspunkten att reglerna är fullt ut tillämpliga på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Oklarheten skulle naturligtvis kunna skingras genom att man i konkurrenslagen inför en uttrycklig bestämmelse om att lagens regler över huvud taget inte får tillämpas på det grundlagsskyddade medieområdet. En lagstiftning av denna innebörd har också föreslagits i en skrivelse till kommittén från Tidningsutgivarna. Kommittén anser emellertid att en sådan ordning skulle vara alltför vanskelig från både konkurrens- och yttrandefrihetssynpunkter. Att helt undanta mediesektorn från de grundläggande spelregler som gäller för näringslivet i stort både i Sverige och i jämförbara länder väcker starka betänkligheter. Som kommittén återkommer till skulle inom ett begränsat avsättningsområde som det svenska en dominerande ställning utan alltför stora svårigheter kunna utnyttjas för att kraftigt minska eller t.o.m. slå ut konkurrensen inom en viss mediemarknad, t.ex. genom kopplingsförbehåll eller blockader på annons-, distributions- eller tryckeriområdet eller liknande åtgärder. Förut torde det som nämnts allmänt ha antagits att sådana förfaranden är förbjudna, och skulle dessa uttryckligen tillåtas är utvecklingen svår att förutse.

Den oklarhet som föreligger kan naturligtvis inte skingras genom någon form av motivuttalanden i efterhand till grundlagsreglerna. Inte heller kan enligt kommitténs mening ett klarläggande av rättsläget ske genom att man, utan föregående ändring av tryckfrihetsförordningen och

yttrandefrihetsgrundlagen men med utgångspunkt i en eller annan tänkbar tolkning av dessa grundlagar, söker precisera konkurrenslagens tillämplighet genom vanlig lag, så att konkurrenslagen exempelvis förklaras vara helt eller delvis tillämplig i fråga om vissa grundlagsskyddade aktiviteter men sätts ur spel i övrigt. En sådan lösning skulle från många håll omedelbart stämpas som grundlagsstridig. Det skulle också mycket markant avvika från vad som har ansetts vara godtagbar konstitutionell praxis att i ett så osäkert rättsläge som det nuvarande och på detta centrala område bygga en lagstiftning på en kontroversiell grundlagstolkning. Och man skulle knappast vinna något med detta: osäkerheten skulle kvarstå, eftersom det skulle komma att hävdas att eventuella nya regler strider mot tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen på samma sätt som det nu hävdas i fråga om konkurrenslagen i dess gällande lydelse.

I det nuvarande osäkra rättsläget kan således ett klargörande komma till stånd endast genom avgörande av domstol. Som regelsystemet är uppbyggt skall frågan därvid i vissa fall prövas först av Stockholms tingsrätt, vars avgörande kan överklagas till Marknadsdomstolen. Begärs resning av sistnämnda domstols beslut – något som förekommit flera gånger i grundlagsrelaterade ärenden – prövas denna fråga av Högsta domstolen. När det exempelvis gäller företagsförvärv är det tveksamt om en rättslig prövning efter dessa linjer någonsin kommer till stånd, eftersom företagen normalt saknar möjlighet att avvakta tidsutdräkten. Möjligen kan man tänka sig att en preliminärfråga drivs till ett prejudikat på samma sätt som numera har skett i fråga om vägran att införa en kommersiell annons (se avsnitt 5.9). Enligt kommitténs mening är det från allmän synpunkt angeläget att ansträngningarna att åstadkomma vägledande rättsliga avgöranden fortsätter.

Även om det är tänkbart att någon eller några av de omdiskuterade gränsdragningsfrågorna så småningom löses i rättspraxis, är detta dock ingalunda säkert, och klarhet om rättsläget på denna väg kan sannolikt inte vinnas utan en serie avgöranden beträffande olika frågor. Och det är en öppen fråga om man härigenom skulle etablera ett rättsläge som är acceptabelt från saklig synpunkt. Sålunda skulle det som kommittén ser saken inte för framtiden vara rimligt vare sig att konkurrenslagen i rättspraxis förklaras helt satt ur spel eller att den betraktas som gällande utan några inskränkningar på det grundlagsskyddade medieområdet.

I längden kan ett så osäkert rättsläge knappast accepteras, allra minst inom ett så dynamiskt och centralt område som massmediesektorn. Det är ett berättigat krav från näringslivets sida att få reda på vilka spelregler som gäller – ytterst är det en rättssäkerhetsfråga. Till detta kommer att respekten för grundlagen på sikt kan urholkas utan klara linjer för tolkningen.

De olägenheter som denna osäkerhet för med sig fick också en illustration genom den allmänna debatt som ägde rum sommaren 1998 angående ett samgående mellan Svenska Dagbladet och Bonnier-gruppen, då enligt uppgift från de berörda företagen en hänvändelse under hand gjordes till regeringen om en bedömning som sedan skall ha varit avgörande för att den tilltänkta affären inte kom till stånd. Lämpligheten av en sådan procedur kan allvarligt diskuteras, och förfarandet skulle knappast ha varit tänkbart om det hade rört sig om en bransch utanför medieområdet, eftersom det då hade stått klart att frågan skulle bli föremål för konkurrensrättslig prövning i vanlig ordning. I den mån sådana eller liknande frågor kommer upp i framtiden är det ingen tvekan om att det skulle vara en påtaglig fördel om en möjlighet till objektiv bedömning på samma sätt som beträffande andra branscher är säkerställd.

11.2 Skäl för och emot förvärvskontroll

11.2.1 Generella argument

När det gäller att bedöma vilken ordning som bör gälla för framtiden är som förut har konstaterats en av utgångspunkterna att i Sverige och i praktiskt taget alla jämförbara länder finns generella bestämmelser för näringslivet i allmänhet om kontroll av företagsförvärv eller fusioner som kan ha konkurrensskadliga effekter. Det kan finnas anledning att kort erinra om de skäl som ligger till grund för sådana bestämmelser.

Allmänt gäller att möjligheten till kontroll av sådana företagskoncentrationer som leder till att en marknadsdominans uppkommer eller förstärks har ansetts vara ett viktigt instrument för att säkerställa konkurrensen.

Ett företagsförvärv medför normalt att ett eller flera oberoende företag försvinner. Detta innebär inte utan vidare att intensiteten i konkurrensen minskar. Det finns exempel på att konkurrensen har ökat när antalet företag minskat, t.ex. därför att styrkeförhållandena mellan de kvarvarande företagen har blivit jämnare.

Det vanligaste är emellertid att ökad koncentration medför en minskning av den aktiva konkurrensen. Ju färre företag som konkurrerar, desto större blir i allmänhet risken för att de kvarvarande företagen utnyttjar sin dominerande ställning på ett för kunder och leverantörer skadligt sätt, t.ex. genom samordnat agerande och likriktning. Om ett företag på en viss marknad genom företagsförvärv lyckas erhålla en fördel i förhållande till de övriga, t.ex. genom stordriftsfördelar, kan det starkaste företaget bli så överlägset de andra att det uppstår mycket

ojämna konkurrensförhållanden och på sikt en utslagning av de svagaste företagen. I förlängningen av en sådan utveckling kan en monopol-situation uppstå, där någon konkurrens inte längre förekommer.

Dessutom medför en företagskoncentration som regel att antalet beslutsfattare inom branschen minskar och att den reella makten koncentreras till ett fåtal ägare eller företrädare för dessa, något som i sin tur ökar risken för skadeverkningar av felaktiga beslut.

En fusion eller ett samgående i annan form mellan företag kan ofta medföra samma negativa konsekvenser som konkurrensbegränsande avtal. Minskad konkurrens kan utnyttjas för att ta ut högre priser eller erbjuda sämre eller likriktad kvalitet. Incitamenten att anpassa verksamheten till marknadsförändringar och att utveckla ny teknik kan försvagas.

Det är sådana överväganden som föranlett att konkurrenslagstiftningen i Sverige liksom flertalet jämförbara länder innehåller bestämmelser om förvärvskontroll, låt vara att formerna för kontrollen varierar något. I en lagstiftning som syftar till att slå vakt om konkurrensintresset anses det normalt inte välbetänkt eller ens möjligt att uppställa några fasta förbudsgränser i fråga om marknadsandelar eller liknande, eftersom företagssammanslagningar naturligtvis kan leda till strukturaliseringar, som är till fördel för samhället i stort och ibland även för konkurrensen. Bedömningen blir beroende av de marknadsförutsättningar som föreligger i det enskilda fallet, hur marknadssituationen förändras och hur företagen kan förväntas agera i den nya situationen. Man har sålunda i flertalet rättssystem accepterat att skadlighetsbedömningen måste ske i ett brett perspektiv där olika effekter tas i beaktande.

De skäl som ibland anförs emot lagregler om kontroll av företagsförvärv tar i huvudsak sin utgångspunkt i det förhållandet att det ofta kan vara svårt att i ett konkret fall bedöma i vilken grad en koncentration kan förväntas medföra allvarliga konkurrenshämmande effekter. För de tillämpande organen kan svårigheter uppkomma att i de enskilda fallen göra de framtidsinriktade ekonomiska bedömningar som erfordras. Även de kostnader som ett kontrollsystem för med sig för det allmänna och för näringslivet har anförts som skäl mot en lagstiftning.

De svenska reglerna på området – vilka på samma sätt som i många andra länder är utformade med Romfördragets reglering som förebild – har nyligen utvärderats i betänkandet Konkurrenslagens regler om företagskoncentration (SOU 1998:98), där Konkurrenslagsutredningen uttalar att det material som har kommit fram under utredningen ger ytterligare stöd för uppfattningen att lagregler om kontroll av företagskoncentrationer behövs. Även om det ekonomisk-vetenskapliga underlaget för lagstiftningen inte är helt klagörande, måste det enligt utred-

ningen antas att kontrollregler har betydande positiva effekter genom att koncentrationsåtgärder som är klart olämpliga från konkurrenssynpunkt kan förhindras. Utredningen åberopar också att reglerna i detta avseende också kan ha en betydelsefull preventiv effekt.

11.2.2 Särskilda synpunkter i fråga om mediesektorn

Det synes svårt att hävda annat än att de synpunkter som enligt det nyss anförda generellt har brukat åberopas till stöd för en kontroll av konkurrensskadliga koncentrationer inom näringslivet gör sig gällande även för mediesektorn. På detta område har emellertid dessutom vissa specifika synpunkter ofta åberopats, främst sådana konsekvenser av företagskoncentrationer som består i minskad mångfald och beskuren yttrandefrihet. Sådana konsekvenser kan, om man så vill, ses som ett specialfall av de konkurrensskadliga effekter som kan uppkomma, men de är givetvis av långt större betydelse än andra sådana effekter, eftersom de ytterst rör grundvalarna för demokratin.

Det kan naturligtvis diskuteras i vad mån en alltför långt driven maktkoncentration i medierna på samma sätt som anses gälla för andra branscher medför risker för minskad mångfald, ensidighet och likriktning. När det exempelvis gäller dagspressen har den strukturalisering som genomförts lett till att det faktiska utbudet av olika tidningar redan är begränsat i stora delar av landet. På ett femtontal orter ges fler än en tidning ut och på dessa orter är konkurrensförhållandet mycket ojämnt. Som redan har berörts brukar det anses att den minskade mångfalden på grund av tidningsnedläggningar i viss utsträckning kompenseras genom en större inre mångfald i den kvarvarande tidningen samt genom utbyggnad av etermediernas lokala bevakning. Det hävdas med hänsyn härtill ibland att risken för minskad mångfald och likriktning är mindre inom mediesektorn än i flertalet andra branscher, varvid även brukar framhållas att man på detta område är mindre inriktad på stordriftsfördelar och att mångfalden även för stora medieägare representerar ett affärsintresse. Så t.ex. ligger en uppköpt tidnings värde ofta i dess ställning som ett starkt lokalt organ, något som en ny ägare inte gärna riskerar genom en långtgående redaktionell samordning med andra tidningar i koncernen. Synpunkter av samma slag kan dock åberopas beträffande många andra branscher. Enligt kommitténs mening kan man inte heller när det gäller mediesektorn bortse från faran för konsekvenser av nyss antytt slag exempelvis i en allvarlig lågkonjunktur eller i en krissituation av ett eller annat slag.

En likriktning kan ta sig olika uttryck. I olika sammanhang har pekats på att en mediekoncentration kan leda till att chefredaktörer och

andra ledande befattningshavare utses av en mycket begränsad krets av beslutsfattare². Journalister som av ett eller annat skäl lämnar ett medium inom koncernen, t.ex. efter en konflikt, kan få svårt att återkomma till ett annat medium i samma koncern, något som blir särskilt påtagligt i regioner där en medieägare kan svara för 80–90 procent av arbetstillfällena. Vidare har pekats på risken att den lokala informationen blir ofullständig på grund av att en medieägare med stark ställning på marknaden har intresse av att hindra vissa typer av nyhetsförmedling som berör de egna affärsintressena. En likriktning i form av det redaktionella materialet i flera massmedier kan visserligen ske utan ägarsamband men är lättare att genomföra i en koncern. Incitamenten till förnyelse och produktutveckling blir inte lika starka som när konkurrensen bedrivs i vanliga former. Tidigare pekades ibland också på risken för att viss typ av journalistik kan bli dominerande och att alternativ journalistik kan få svårt att göra sig gällande.

Dessutom har brukat påtalas risken att vissa opinioner kan komma att undertryckas. Även om inte någon sådan utveckling föreligger för närvarande, kan det hävdas att det alltid finns en latent risk, om man ytterst är beroende av omdömet och den goda viljan hos en mycket begränsad krets personer, vars sammansättning åtminstone teoretiskt sett kan komma att skifta med kort varsel. Ytterst kan därmed enligt många mening den fria åsiktsbildningen hotas eller i varje fall hämmas. En annan risk som har brukat nämnas i sammanhanget är att en dominerande ställning kan utnyttjas för att driva kampanjer av olika slag. För pressens del brukar Rupert Murdoch, Conrad Blacks eller Axel Springers kampanjer i politiska frågor oftast tas fram som exempel.

Det främsta argumentet mot regler på området är väl snarast av samma slag som det som förut åberopats för näringslivet i allmänhet, nämligen svårigheterna för de tillämpande organen att göra sådana framtidsinriktade bedömningar som ett regelsystem förutsätter. Det hävdas från olika håll ibland att sådana svårigheter är mera påtagliga för mediesektorns del än när det gäller andra branscher. Oavsett hur det

² Här kan exempelvis hänvisas till ett uttalande av den tidigare chefredaktören i DN Svante Nycander i den nyligen utkomna vänboken till Olof Santesson: "Problemet gäller främst opinionsbildningen. Det finns en risk för utarmning och förflackning, om en liten krets på kanske fem eller sex personer i praktiken bestämmer vilka som skall vara chefredaktörer i DN, Expressen, Dagens Industri, Sydsvenska Dagbladet, Kvällsposten, GT, Ystads Allehanda, Trelleborgs Allehanda och ett flertal opinionsbildande tidskrifter (Veckans Affärer, Månadsjournalen med flera)." – Till detta kan numera läggas TV4.

förhåller sig härmed, kan det göras gällande att olägenheterna av ett obefogat ingripande är större inom denna sektor än på många andra områden.

11.3 Frivilliga överenskommelser?

En fråga som kan ställas är om ett eventuellt behov av åtgärder på området skulle kunna tillgodoses genom frivilliga överenskommelser på ett sådant sätt att lagstiftningsåtgärder kan undvikas. Rådet för mångfald inom massmedierna hade till uppdrag att överväga denna fråga. Enligt det material från Mångfaldsrådet som överlämnats till kommittén har rådet tagit upp frågan om frivilliga överenskommelser med ett stort antal ledande företrädare för massmedierna utan att få någon nämnvärd respons. Svårigheter har ansetts möta såväl när det gäller frågan vilka som skulle träffa överenskommelser av det slaget och vad de i så fall skulle innehålla som i fråga om påföljden för eventuella överträdelser av överenskommelserna.

Man måste ha viss förståelse för de frågor som i detta sammanhang har rests från branschens sida. Till en början torde det förhålla sig så att någon sorts överenskommelser mellan branschen å ena sidan och statsmakterna å den andra på ett genom grundlag skyddat område knappast skulle vara tänkbara – det skulle innebära eller i vart fall gränsa till ett brott mot svenska konstitutionella principer. Dessa får i princip anses innebära att det allmänna inte kan inskränka den etableringsfrihet som tillkommer medborgarna enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen genom avtal vid sidan av dessa grundlagar.

Detta hindrar naturligtvis inte i och för sig ensidiga åtaganden från branschens eller enskilda aktörers sida exempelvis om att avstå från företagsförvärv i vissa situationer. Sådana åtaganden skulle visserligen aldrig kunna bli rättsligt bindande men de skulle medföra en moralisk förpliktelse och på detta sätt vara av betydande värde.

Mera i överensstämmelse med den självreglering som sker på andra områden skulle vara överenskommelser massmedieägarna emellan, antingen direkt eller via en gemensam organisation, innehållande bestämda åtaganden i fråga om sådana maximandelar inom de olika delmarknaderna som varje företag eller företagsgrupp högst får kontrollera. En sådan överenskommelse har träffats i Nederländerna. Andra ämnen för sådana överenskommelser skulle kunna vara regionala uppköpsrestriktioner eller begränsningar i korsvist medieäggande.

Det kan inte med fog göras gällande att överenskommelser av det slaget skulle strida mot principerna för tryck- och yttrandefriheten –

detta skulle i så fall i än högre grad gälla den nuvarande självregleringen genom Pressens Opinionsnämnds och Pressombudsmannens försorg som ju tar sikte på själva innehållet i tryckta skrifter. Att utforma några verkningfulla överenskommelser på etableringsområdet och sanktioner mot eventuella överträdelser är dock ingen lätt uppgift.

Till svårigheterna på området hör att det för närvarande inte finns någon sammanslutning eller något annat organ som representerar den grupp som här närmast är av intresse, nämligen mediernas ägare. En sådan sammanslutning skulle naturligtvis teoretiskt sett kunna tillskapas just i syfte att kunna meddela rekommendationer eller regler vad gäller frågor rörande mediekoncentration, men det är svårt att se hur dessa skulle kunna binda eventuella nya intressenter på området. Så t.ex. skulle utländska medieägare inte gärna kunna anse sig bundna av eventuella överenskommelser som träffats av de svenska branschaktörerna.

Av än större betydelse är att bl.a. materialet från Mångfaldsrådet visar att det mellan intressenterna på området saknas en gemensam syn på koncentrationsfrågorna. Många, kanske de flesta, betraktar varje som helst åtgärd – även en självreglering – på området som överflödigt eller rent av skadlig. Andra, som erkänner behovet, anser att det bör vara en uppgift för statsmakterna att utforma eventuella regler. Den splittrade syn på frågan som sålunda råder inom branschen innebär att en grundläggande förutsättning för en verksam självreglering saknas. Rekommendationer eller andra liknande uttalanden av den art som förekommer inom ramen för självreglering på andra områden skulle knappast få genomslagskraft.

Till detta kommer att överenskommelser av det slag som torde ha avsetts i direktiven till Mångfaldsrådet möter svårigheter av praktisk och juridisk art. Så t.ex. skulle det inte vara alldeles oproblemiskt att utforma eventuella överenskommelser på ett sådant sätt att de inte kommer i strid med konkurrensrättsliga och aktiebolagsrättsliga principer. Konkurrenslagen förbjuder ju i princip avtal som innebär att marknader begränsas eller kontrolleras, och det anses inte förenligt med aktiebolagslagen att ett aktiebolag åtar sig förpliktelser som är främmande för det i lagen förutsatta vinstsyftet i annat fall än då detta medges i bolagsordningen eller samtliga aktieägare är ense. Men självfallet skulle det här vara möjligt att göra undantag i lagstiftningen, i den händelse det uppstår ett intresse för självreglering.

Ett arbete på detta område bör dock inte bedrivas så att det skulle kunna hävdas att marknadens aktörer tvingats till överenskommelser eller ensidiga åtaganden av berört slag under hot om lagstiftning. Ett sådant arbetssätt har förekommit utomlands men det skulle inte stå i god överensstämmelse med de grundläggande konstitutionella principer som

förut berörts. Man måste konstatera att det inte för närvarande förefaller att finnas något intresse för frivilliga överenskommelser med syfte att motverka massmediekoncentration och att överenskommelser av detta slag också skulle innebära vissa problem, om de skulle tillgodose det intresse som här är aktuellt. Det är visserligen tänkbart att inställningen inom branschen kan komma att förändras, men åtskilliga svårigheter möter om man på den vägen skall få tillräckliga garantier. Under alla omständigheter gäller emellertid att den nuvarande rättsosäkerheten knappast helt och hållet skulle kunna undanröjas genom frivilliga överenskommelser, oavsett hur dessa skulle utformas.

Detta betyder inte att det saknas utrymme för frivilliga överenskommelser på det område som står i blickpunkten för kommitténs arbete. Så t.ex. skulle överenskommelser av detta slag kunna vara av värde för att öka genomblickbarheten – eller med den term som brukar användas i den internationella debatten – transparensen på området, låt vara att denna är bättre i Sverige än i flera andra länder.

Från de synpunkter kommittén har att bevaka skulle det sålunda vara en obestriddlig fördel, om det kunde utveckla sig en praxis av innebörd att läsarna av en dagstidning eller en tidskrift i större utsträckning än nu genom själva publikationen skulle kunna få upplysning om vilka intressenter som står bakom ett tidningsföretag, en ordning som är föreskriven i lag i flera främmande länder. När exempelvis "Sveriges största helgtidning" – lördagstidningen "Avisen" – började ges ut i mars 1997, kunde man inte ens av presentationen få klart för sig att det var fråga om en tidning som gavs ut av Dagens Nyheter och Søndagsavisen i samarbete. Visserligen är detta förhållande självfallet väl känt bland de initierade, och den som vet hur man går till väga för att undersöka saken kan utan större svårighet ta reda på det. Flertalet läsare tillhör dock inte denna grupp.

Vid en diskussion av denna fråga brukar man mötas av invändningen att det svenska systemet bygger på tanken att den ansvarige utgivaren har ensamansvar för en periodisk skrift (5 kap. 12 § TF) och att man bör slå vakt om denna princip och inte införa någon nyordning som kan riskera att urholka principen. Denna invändning är som kommittén ser det inte helt bärande. Skälet till att utgivarens namn måste sättas ut är att det är denne som svarar för eventuella tryckfrihetsbrott. Från allmänhetens synpunkt är emellertid detta i normalfallet mindre intressant. Den ansvarige utgivaren kan också ibland vara en för det stora flertalet läsare okänd person. För allmänheten kan det emellertid vara betydelsefullt att genom själva publikationen få upplysning om vilka intressenter som står bakom tidningen för att mot den bakgrunden kunna värdera dess nyhetsförmedling och opinionsbildning.

Även på andra områden än sådana som gäller ägandeförhållanden kan det finnas utrymme för vissa förbättringar på frivillighetens väg. Det bör i detta sammanhang observeras att övervägandena inom EU, liksom nyare lagstiftning i Storbritannien och Tyskland, grundas på ett mer generellt synsätt på vilka intressen som har inflytande över ett medie-företag och inte enbart tar sikte på ägarförhållanden.

Till en början skulle det enligt kommitténs mening vara värdefullt om innehållet i anställningsavtal mellan ägare och en ny chefredaktör/ansvarig utgivare regelmässigt publiceras, vilket redan nu ofta sker. Detta gäller naturligtvis inte uppgifter om lön och andra anställningsförmåner – i vilken utsträckning sådana förhållanden skall offentliggöras är en fråga för årsredovisningslagstiftningen och aktiemarknadsorganen – utan främst de uppgifter som kan finnas om vilken inriktning den ansvarige utgivaren är skyldig att följa liksom kanske också anställningstid och uppsägningsmöjligheter. Sådana uppgifter kan nämligen ha ett intresse för den som vill bilda sig en uppfattning om med vilken självständighet i förhållande till ägarna tidningen leds.

Det är emellertid uppenbart att detta är en fråga som inte särdeles väl lämpar sig för lagstiftning. Regler i lag om förhållanden av detta slag skulle sannolikt endast innebära att de berörda avtalen blev ännu mindre upplysande än vad som ofta är fallet i dag.

Av större betydelse är sådana samarbetsavtal mellan olika massmedieföretag som innebär att företagen på olika sätt binds samman samt sådana konsortialavtal mellan företagens huvudägare som visar vem eller vilka som i realiteten bestämmer över ett företag i olika hänseenden. Det gäller här avtal som till sin natur utgör affärshemligheter och som naturligtvis inte generellt kan vara offentliga. Det kan emellertid vara ett legitimt anspråk från allmänhetens sida att få kännedom om vem eller vilka som ytterst har ett bestämmande inflytande över ett visst massmedium. Som regel är detta intresse tillgodosett i dag, men detta gäller inte generellt. Ett exempel erbjuder Aftonbladet, som numera ägs till ungefär lika delar av LO Media m.fl. och Schibsted-koncernen. Att det finns ett konsortialavtal mellan ägarna är uppenbart, men exakt vad detta innebär i fråga om bestämmanderätt över tidningen i olika hänseenden har inte gjorts offentligt. Det är naturligtvis inte helt tillfredsställande om det yttersta inflytandet över Sveriges största tidning på detta sätt är i viss mån höljt i dunkel för allmänheten. Även andra liknande exempel kan anföras.

Kommittén anser att man även på detta område bör försöka åstadkomma en lösning på frivillighetens väg och vill rekommendera att en diskussion i ämnet tas upp bland organisationerna på massmedieområdet. Om det på detta område fanns en självreglering likartad den som

t.ex. gäller inom aktiemarknaden är det uppenbart att problem av nu aktuellt slag inte skulle kunna uppkomma.

11.4 Kommitténs slutsats

Som förut har konstaterats hävdas det inte i något annat land än Sverige att massmediesektorn skall vara immun när det gäller kontroll av sådana företagskoncentrationer vilka bedöms som riskabla för konkurrensen eller för yttrandefriheten. Det kan naturligtvis inte göras gällande att riskerna för konkurrensskadliga effekter av företagskoncentrationer just inom den svenska massmediesektorn – till skillnad från alla andra sektorer inom näringslivet i vårt land och i andra länder – skulle vara obefintliga eller mindre beaktansvärda. Det är inte heller någon sådan uppfattning som ligger till grund för uppfattningen att massmediesektorn är eller bör vara immun mot sådana slags ingripanden som kan förekomma på andra områden.

Den uppfattningen sammanhänger i stället med den principiella etableringsfrihet som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och, låt vara med vissa begränsningar, enligt yttrandefrihetsgrundlagen samt dessa grundlagars överordnade ställning i förhållande till konkurrenslagstiftningen. Någon egentlig avvägning mellan de intressen som ligger till grund för denna grundlagsreglering och de skäl som bär upp förbudet mot skadliga företagsförvärv har emellertid aldrig ägt rum. Frågan togs visserligen upp vid tillkomsten av 1982 års konkurrenslag, men de dunkla uttalanden som då gjordes i (prop. 1981/82:165 s. 98 f; jfr. avsnitt 5.9 i det föregående) ger ingen ledning.

Etableringsfriheten syftar i sin tur till att säkerställa yttrandefriheten. Begränsningar i etableringsfriheten som gör det svårare att över huvud taget driva verksamhet på de grundlagsskyddade områdena skulle naturligtvis äventyra den fria åsiktsbildningen. Det kan emellertid inte finnas fog för att anse yttrandefriheten hotad, om möjlighet öppnas att under vissa förutsättningar motverka företagskoncentrationer. Rätten att fritt få etablera sig på detta område behöver inte innebära en obegränsad frihet att dominera marknaden genom nyförvärv.

Trots att grundlagsregleringen, som den för närvarande ser ut, gör det tveksamt om ingripanden mot företagskoncentrationer inom den skyddade sektorn kan ske, kan det sålunda inte anses att syftet med regleringen sätts åsido, om man uttryckligen inför en möjlighet härtill även på detta område. I den mån sådana ingripanden syftar till att säkerställa den fria åsiktsbildningen och den praktiska möjligheten att begagna yttrandefriheten gäller tvärtom att en nyreglering av detta slag ligger uppenbart i linje med de intressen som skyddas av grundlags-

regleringen. Det är också som förut har konstaterats med hänsyn till de berättigade krav på förutsebarhet som inte minst branschen har rätt att ställa av värde i sig att ett omstritt rättsläge klargörs.

Det hävdas likväl ibland att särskilda åtgärder för att motverka ägar-koncentrationer på massmedieområdet saknar legitimitet, så länge det inte går att generellt bevisa att sådana koncentrationer medför skadeverkningar. Någon sådan bevisning kan naturligtvis aldrig föras vare sig när det gäller denna sektor eller beträffande näringslivet i övrigt, och tanken är främmande för själva konstruktionen av en prövning av företagsförvärv. Såväl i Sverige som internationellt bygger denna konstruktion på uppfattningen att en företagskoncentration, beroende på marknadssituationen och övriga omständigheter, *kan* leda till konkurrensskadliga effekter men inte *behöver* göra detta.

Anser man att medierna fyller en betydelsefull funktion i en demokrati är synsättet tvivelaktigt även från principiella synpunkter. Yttrandefriheten har ansetts så viktig att den omgärdats av många andra skyddsregler med sikte på krissituationer och liknande fall utan krav på vetenskaplig bevisning. När det gäller den offentliga makten eftersträvas genomgående en maktfördelning som garanterar att inte alltför många beslutsfunktioner samlas på en hand. För den politiska demokratin är det en obestridd förutsättning att olika politiska grupperingar får tillfälle att konkurrera, och konkurrensen har ett grundläggande värde för näringslivet i övrigt. Det är svårt att se varför inte samma grundläggande betraktelsesätt skulle gälla för massmediernas del just i Sverige. I ett längre perspektiv torde en mångfald av ägare inom massmediesektorn vara en väsentlig betydelse för att mångfalden inom opinionsbildningen skall säkerställas. Den representerar därmed ett egenvärde.

Inom kommittén har vidare diskuterats om de principer för den lojala konkurrensen som numera är internationellt vedertagna fyller anspråken på en godtagbar rättssäkerhet när det gäller spärren mot koncentrationer. Principerna innebär ju att man på grundval av en prognos kan förhindra ett företagsförvärv som anses medföra risk för konkurrensskadliga verkningar. Skulle det inte vara mera tillfredsställande om man i stället inför en möjlighet till efterhandsingripande, som i så fall skulle förutsätta att de konkurrensskadliga effekterna dokumenterats?

Denna fråga låter sig naturligtvis ställas. Att öppna möjlighet för att bryta upp en företagskoncentration som redan är ett faktum och som aktörerna och marknaden inrättat sig efter skulle emellertid innebära en långt mer ingripande reglering både från rättssäkerhetssynpunkt och från andra utgångspunkter. Sådana regler skulle kunna drabba de berörda företagen och deras investerare mycket hårt, i synnerhet som företagen inte alltid eller kanske ens oftast kan lastas för de konkurrensskadliga effekter som uppstår genom en alltför långtgående koncentration. Regler

av det slaget skulle dessutom ofta vara praktiskt sett omöjliga att tillämpa. Det är inte heller säkert att de konkurrensskadliga effekterna kan botas i efterhand – så t.ex. kan ju ett företag som slagits ut genom en koncentration inte återuppstå genom ett myndighetsbeslut.

Det är av sådana och liknande skäl som det numera i det stora flertalet industriländer är en vedertagen ordning att koncentrationsprövningen sker i form av en förhandsbedömning. Om man över huvud taget önskar någon form av reglering på detta område, är det svårt att se att det finns någon annan möjlighet än att beträda den väg som är internationellt vedertagen. Ett tidigare svenskt förslag – Massmediekoncentrationsutredningens betänkande – som innefattade en möjlighet att bryta upp en redan etablerad koncentration, möttes för övrigt just på denna punkt av en särskilt häftig kritik.

I debatten möter man ibland också synpunkten att lagstiftningsåtgärder på detta känsliga område inte lämpligen bör övervägas på allvar annat än om utvecklingen leder till att ett konkret behov av ingripande uppstår. Generellt sett finns det visserligen anledning att ha all respekt för sådana synpunkter. Samtidigt måste man dock ifrågasätta om detta innebär ett ansvarsfullt sätt att möta problemet.

Om snabba ägar- och maktförändringar eller missbruk av en dominerande ställning leder till hot mot konkurrensen, mångfalden och yttrandefriheten, kan statsmakterna ställas inför fullbordat faktum. Att ändra grundlagen – något som är en första förutsättning för att ingripanden skall kunna göras – tar viss tid. Om kommittén lägger fram förslag i ämnet, kommer sålunda detta inte att kunna träda i kraft förrän år 2003. Det möter betänkligheter att lita till en strategi som i sin förlängning skulle innebära att ändringar eventuellt skulle behöva genomföras med retroaktiv verkan, något som inte heller i alla lägen är möjligt, om Sverige skall respektera grundläggande rättsprinciper och de internationella konventioner som vi har anslutit oss till.

Det anförda talar för att lagstiftning är nödvändig, om man på en gång vill undanröja nuvarande rättsosäkerhet och hålla en viss beredskap för att möta en utveckling som skulle kunna innebära ett allvarligt hot mot konkurrensen, mångfalden och den praktiska möjligheten att utöva yttrandefriheten. Härtill kommer att utvecklingen inom EU kan tänkas göra lagstiftning ofrånkomlig (se kap. 7).

Kommittén har emellertid ytterligare mötts av invändningen att drastiska förändringar är tänkbara inte bara när det gäller ägar- och maktförändringar inom mediesektorn utan också när det gäller samhället i övrigt. Frågan har ställts hur man kan garantera att en anpassning av konkurrensregleringen till de principer som gäller i flertalet jämförbara länder inte i ett helt förändrat samhällsklimat i själva verket utnyttjas för att minska konkurrensen och förkväva det fria ordet. Detta argument är

naturligtvis värt att ta på allvar. Det bör dock framhållas att, om man tänker sig en reglering som motsvarar vad som gäller på andra områden, detta måste innebära att tillämpningen ankommer på självständiga domstolar som har att tillämpa skriven lag och att grundlagarna under alla förhållanden utgör ett värn mot eventuellt missbruk. Det är svårt att se att en visserligen principiellt betydelsefull men likväl begränsad insats för att klarlägga spelreglerna och säkerställa konkurrensen på detta område skulle medföra någon reellt ökad risk från de utgångspunkter som nu har antytts.

Mot tankarna på lagstiftning kan naturligtvis, som inledningsvis antydde, ytterligare anföras att konkurrensreglerna i olika länder inte alltid har kunnat hindra att konkurrensen satts ur spel och att även sådan särslagstiftning som tagit sikte på medierna ofta har kringgått. Problem av detta slag möter dock ofta när ny lagstiftning övervägs. En lagstiftning kan sällan eller aldrig, särskilt inte på ett område som detta, utformas så att den blir heltäckande. Men på detta liksom på andra områden gäller att det bästa inte behöver bli det godas fiende: den omständigheten att en lagstiftning inte kan lösa alla problem behöver inte betyda att den skulle sakna värde. I vårt land finns det dessutom bättre förutsättningar än i många andra länder för att en lagstiftning skulle få praktisk verkan. Uppenbara kringgåenden av näringsrättslig lagstiftning av det slag som inte är ovanliga i flera främmande länder är sällsynta hos oss.

Slutligen bör framhållas att det omedelbara målet för en lagstiftningsinsats på förevarande område inte bör vara att söka vidga vad man brukar kalla den innehållsrika mångfalden eller kvaliteten i övrigt i medierna. Från den synpunkten torde en lagstiftning ha mycket begränsad betydelse jämfört med andra slags åtgärder, och en sådan målsättning skulle därför vara orealistisk. Vill man genomföra en lagstiftningsinsats på området bör syftet i stället vara att undanröja den mycket besvärande osäkerhet om rättsläget som föreligger för närvarande och klarlägga de konkurrensrättsliga spelreglerna för branschen samt att stärka fundamenten för yttrandefriheten.

Som tidigare har sagts innebär det osäkra konstitutionella rättsläget att en lagstiftning förutsätter grundlagsändring. I andra länder har ingrepp i grundlag inte behövt göras vare sig för att de konkurrensrättsliga spelreglerna skall få genomslag på medieområdet eller för att ge stöd åt en särslagstiftning i de fall en sådan har antagits. När exempelvis den norska lagen på området nyligen antogs förelåg allmän enighet om att denna var förenlig med de norska konstitutionella yttrandefrihetsreglerna (se avsnitt 9.2.3.).

Att läget är ett annat för svensk del sammanhänger med att vi har en ingående och detaljerad konstitutionell reglering av tryck- och yttrande-

friheten som saknar motsvarighet i andra länder. Att denna reglering är av oskattbart värde för att garantera det fria ordet behöver inte närmare utvecklas. Men den innebär samtidigt att ändringar fortlöpande har behövt göras för att anpassa regleringen till olika principer som har bedömts vara så viktiga att jämkningar av de grundläggande bestämmelserna har ansetts ofrånkomliga. De skäl som i det föregående har anförts med anknytning till rättssäkerhets-, konkurrens- och yttrandefrihetsintressena är enligt kommitténs mening så starka att övervägande skäl talar för en grundlagsändring som gör en lagstiftningsinsats på förevarande område möjlig.

12 Behövs särskilda regler för att säkerställa ett svenskt ägande i fråga om svenska medier?

Kommitténs ståndpunkt: För närvarande gäller enligt tryckfrihetsförordningen att ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person men att det i vanlig lag får föreskrivas att även utlänning eller utländska juridiska personer får vara ägare till sådan skrift. Föreskrifter av detta slag har meddelats med avseende på medborgare och juridiska personer i EES-stater. Kommittén föreslår inte några ytterligare spärregler gentemot utländska investeringar i svenska medieföretag eller mot utländska etableringar på detta område. I förhållande till EES-stater skulle sådana regler stå i strid med lagändringar som helt nyligen har antagits av riksdagen och riskera att komma i konflikt med Romfördraget. Frågan bör dock fortlöpande bevakas. Skulle förutsättningarna ändras på ett sådant sätt att en kontroll av koncentrationer inte bedöms som tillräcklig utan regler specifikt riktade mot utländskt medieägande anses nödvändiga för att skydda den svenska opinionsbildningen eller det svenska kulturlivet, bör ställningstagandet omprövas.

Enligt 5 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen gäller för närvarande att ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person men att det i vanlig lag får föreskrivas att även utlänning eller utländska juridiska personer får vara ägare till sådan skrift. Föreskrifter av det slaget meddelas i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Där föreskrevs tidigare i 2 kap. 1 § att endast utlänningar som har hemvist i Sverige får vara ägare till periodiska skrifter som trycks här. Riksdagen har emellertid nyligen beslutat om en lagändring av den innebörden att utlänningar med medborgarskap i en stat inom EES-området samt utländska juridiska personer som har bildats i enlighet med lagstiftningen i en sådan stat och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller

huvudsakliga verksamheten inom samarbetsområdet får rätt att äga periodiska skrifter som trycks i Sverige (prop. 1997/98:43 s. 41 och 136 ff.).

En utländsk fysisk eller juridisk person utanför EES-området får inte *direkt* äga en svensk periodisk skrift. I praktiken har detta dock mycket begränsad betydelse. Ingenting hindrar nämligen en sådan utländsk fysisk eller juridisk person från att bilda eller förvärva aktiemajoriteten i ett *svenskt bolag* (eller ett bolag i en annan EES-stat) som äger eller förvärvar en svensk periodisk skrift. I ett svenskt bolag måste dock verkställande direktören och minst hälften av styrelseledamöterna vara bosatta inom EES-området, om inte Patent- och registreringsverket meddelar undantag.

Kommittén har mot bl.a. den angivna bakgrunden övervägt frågan om några särskilda bestämmelser bör införas för att säkerställa en svensk kontroll över de medier som riktar sig till den svenska allmänheten. I första hand bör då undersökas hur en sådan ordning skulle förhålla sig till internationella överenskommelser.

De av riksdagen nyligen antagna lagändringarna bygger på tanken att tidigare ordning – enligt vilken bara utlänningar med hemvist i Sverige fick äga en svensk periodisk skrift – skulle kunna komma i konflikt med Romfördragets regler om etableringsrätt (prop. 1993/94:114 s. 29 f). Etableringsrätten enligt Romfördraget innebär nämligen generellt uttryckt att ett medlemsland inte får ha andra regler för medborgare eller företag i andra medlemsländer vad gäller rätten att bedriva rörelse än de regler som gäller för landets egna medborgare och företag, om inte en särbehandling grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa. EG-domstolen har också slagit fast bl.a. att tidningar och skrifter liksom radio- och TV-sändningar vad gäller de ekonomiska aspekterna är underkastade de konkurrensregler som gäller för varor och tjänster.

Inom kommittén har diskuterats om frågan kan ha kommit i ett nytt läge efter tillkomsten av den särskilda regel – artikel 128 – i Maastrichtfördraget, där det bl.a. föreskrivs (punkt 4) att gemenskapen skall beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördraget. Denna bestämmelse torde å ena sidan vara att se som ett uttryck för tanken att det är medlemsländerna som enligt subsidiaritetsprincipen har huvudansvaret för kulturen och att det inte skulle vara önskvärt att den europeiska gemenskapen skulle ha ett inflytande på både kulturen och kulturpolitiken i medlemsstaterna. Men å andra sidan ställer den införda bestämmelsen högre krav på att gemenskapen tar hänsyn till kulturen när åtgärder vidtas på andra politikområden. Genom Amsterdamfördraget har bestämmelsen i fjärde punkten av artikel 128 förstärkts såtillvida att gemenskapen skall beakta de kulturella

aspekterna med tillägget att ”särskilt när det gäller att respektera och främja gemenskapens mångfald av kulturer”.

EU har inte antagit någon enhetlig kulturdefinition, men det råder ingen tvekan om att mediesektorn enligt EU:s synsätt tillhör kulturområdet i vid mening. Det finns inom EU en tendens till ökande förståelse för den nationella kulturens särskilda villkor.

Det är dock tvivelaktigt om det av EG-domstolen fastslagna synsättet att medierna skall vara underkastade samma etablerings- och konkurrensregler som andra branscher av detta skäl kommer att överges. Detta gäller särskilt som konvergensen mellan tele, data och medier gör medierna till en expanderande och ekonomiskt allt viktigare del av näringslivet.

Så länge detta synsätt vidmakthålls kan några spärrar gentemot EU- och EES-stater inte uppställas när det gäller medieäggande. De helt nyligen antagna ändringarna i lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden bygger som framgått på den uppfattningen. Kommittén har inte något underlag för att föreslå att det riksdagsbeslut som ligger till grund för dessa lagändringar omprövas.

Kommittén vill emellertid hänvisa till att det på detta område förekommer en fortlöpande diskussion mellan EU-staterna om räckvidden av kulturklausulen, en diskussion som man från svensk sida bör ta aktiv del i och noga bevaka. I den mån rättsutvecklingen inom EU leder till att det finns förutsättningar att helt eller delvis undanta medierna från de vanliga reglerna ökas vår handlingsfrihet på området, något som kan ses som en fördel.

När det gäller länder utanför EES-området föreligger det såvitt kommittén kunnat finna inte i och för sig någon internationell överenskommelse som skulle kunna hindra att man på svensk sida ställer upp en spärr mot medieäggande. I detta sammanhang bör emellertid erinras om att Sverige sedan hösten 1995 deltar i OECD:s förhandlingar om ett s.k. MAI-avtal – Multilateral Agreement on Investment – dvs. ett multilateralt avtal om investering och andra handelsfrågor. Syftet med avtalet är att skapa enhetliga, icke-diskriminerande och liberala investeringsregler mellan OECD-länderna.

Huvudprincipen är att utländska investeringar skall jämföras med inhemska, *principen om nationell behandling*. Därtill kommer en andra princip om icke-diskriminering som innebär att en utländsk investerare inte får behandlas mindre gynnsamt än andra utländska investerare. Om ett MAI-land ger investerare från ett land en särskild förmån så måste det ge investerare från andra MAI-länder samma förmånliga behandling, den s.k. *principen om mest gynnsam nation*. I avtalet finns även ett förbud mot vissa investeringsvillkor. Sådana s.k. *performance requirements* innehåller bestämmelser om vilka åtgärder MAI-länder inte får

ställa som villkor för utländska investeringar. MAI syftar också till att begränsa staters möjligheter att ingripa mot utländska företag t.ex. mot expropriation.

MAI-avtalet är inte färdigförhandlat och det finns för närvarande tecken som tyder på att det kanske inte inom överskådlig tid kommer till slutförande. Det är emellertid sannolikt att ett avtal enligt de principer som hittills diskuterats skulle innebära ett hinder för oss att behandla investeringar från utomeuropeiska företag inom mediesektorn på annat sätt än när det gäller investeringar från företag med säte inom EES-området. Möjligen finns det dock utrymme att från svensk sida framföra särskilda önskemål i detta avseende under de fortsatta förhandlingarna eller utverka ett undantag.

Kommittén anser det angeläget att hithörande frågor bevakas särskilt från svensk sida under de fortsatta ansträngningarna att åstadkomma ett MAI-avtal. Frågan för vår del är emellertid om man i nuvarande läge bör införa ytterligare spärregler gentemot utländska investeringar i svenska medieföretag eller mot utländska etableringar på detta område. Kommittén föreslår inga regler av det slaget. Sådana spärregler, som internationellt sett är mycket ovanliga, skulle i vissa fall kunna verka hindrande när det gäller medieföretag med kapitalbehov som för sin överlevnad kan vara beroende av investeringar även från utländska företag. Anser vi att svenska medieföretag bör kunna expandera genom etablering i andra länder måste vi på motsvarande sätt acceptera att de inhemska medieföretagen möts av viss konkurrens från utländska företag även på den svenska marknaden. Om i enlighet med vad kommittén föreslår i det följande en koncentrationsprövning på området införs efter mönster av vad som gäller i andra länder innebär emellertid detta att man så långt det är möjligt säkerställer att den fria opinionsbildningen och nyhetsförmedlingen inte hämmas av koncentrationer, vare sig dessa bildas genom svenska eller utländska medieägare.

Det bör emellertid understrykas att de nu redovisade övervägandena utgår från de förutsättningar som kan överblickas för närvarande. Skulle dessa ändras på ett sådant sätt att regler mot koncentration inte bedöms som tillräckliga utan regler specifikt riktade mot utländskt medieäggande bedöms som nödvändiga för att skydda den svenska opinionsbildningen eller det svenska kulturlivet kommer saken i ett annat läge. Vad gäller tryckta skrifter bör därvid uppmärksammas att reglerna i tryckfrihetsförordningen som framgått endast innebär att det i vanlig lag är möjligt att föreskriva att utlänningar utan hemvist i Sverige och utländska medborgare kan vara ägare av periodiska skrifter, inte att sådana föreskrifter måste meddelas. Skulle förhållandena föranleda till det kan alltså de regler som bedöms som behövliga meddelas genom vanlig lag utan föregående grundlagsändring. I förhållande till EES-

stater förutsätter dock detta dessutom att den pågående diskussionen leder fram till ett synsätt enligt vilket sådana regler inte kommer i konflikt med Romfördraget. När det gäller etermedierna har den nu i all korthet redovisade problematiken inte samma aktualitet så länge ett tillståndskrav för rikstäckande sändningar behålls och möjlighet finns att föreskriva villkor för sådana sändningar.

Överväganden och förslag

13 Konkurrenslagen eller särskild lag?

Kommitténs förslag: Kommittén anser att konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och mot missbruk av dominerande ställning utan problem bör kunna få tillämplighet för mediesektorn under förutsättning att vissa särbestämmelser meddelas. Samtidigt som en öppning görs i tryckfrihetsförordningen för att säkerställa konkurrenslagens tillämplighet bör det således uttryckligen föreskrivas i tryckfrihetsförordningen att en tillämpning av konkurrenslagen ej ger stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten och inte heller inskränker den befogenhet som enligt tryckfrihetsförordningen tillkommer utgivare av periodisk skrift. Motsvarande föreskrifter bör meddelas i yttrandefrihetsgrundlagen med avseende på radio- och TV-program och tekniska upptagningar.

För att det ytterligare skall säkerställas att konkurrenslagen tillämpas med beaktande av mediesektorns särart bör enligt kommitténs mening en särskild regel tas in i konkurrenslagen om att prövningen i fall som har betydelse för den grundlagsskyddade sektorn skall ske under beaktande av de grundläggande intressena av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

När det gäller koncentrationsfrågorna anser kommittén övervägande skäl tala för att konkurrenslagen kompletteras av en särskild lag på sätt som förutsatts i direktiven. En särlagstiftning skulle innebära att bestämmelserna bättre kan anpassas till de speciella förutsättningar som gäller för mediesektorn. De i konkurrenslagen grundläggande begreppen dominerande ställning och relevant marknad blir inte fullt adekvata när det gäller de mest utpräglade opinions-

bildande medierna bl.a. på grund av att konkurrenslagen knappast ger utrymme för en samlad bedömning av ägande och inflytande inom olika medier – t.ex. press och TV – eftersom det i konkurrenslagens mening rör sig om skilda produktmarknader. Möjligheterna att med stöd av konkurrenslagen pröva lokala eller regionala etableringar av företag med riksdominans är vidare mycket begränsade.

13.1 Några utgångspunkter

Som förut konstaterats är läget oklart när det gäller konkurrenslagens tillämplighet inom den grundlagsskyddade mediesektorn. Kommittén måste ta ställning till frågan om och i så fall i vilka avseenden konkurrenslagen skall vara tillämplig på detta område. Den nuvarande rättsosäkerheten kan i längden inte accepteras.

Vår nuvarande konkurrenslag, som tillkom på förslag av den borgerliga regeringen år 1993 men på de flesta punkter antogs i politisk enighet, är uppbyggd efter mönster av EG:s konkurrensregler. Även i flertalet övriga europeiska länder – numera även de östeuropeiska – har EG:s konkurrensrätt kommit att bli mönsterbildande. Detta rättssystem är i sin tur mycket likartat det som gäller i bl.a. USA och Kanada. I en del länder förekommer andra modeller men grundstrukturen är likväl praktiskt taget genomgående densamma. I flera av dessa länder finns dessutom vid sidan av den ordinära konkurrenslagstiftningen särskild reglering för mediesektorn.

Vår konkurrenslag har nyligen varit föremål för en utvärdering genom Konkurrenslagsutredningens försorg, vilken redovisades i betänkandet *Konkurrenslagen 1993–1996* (SOU 1997:20) och i prop. 1997/98:130. Härefter har utredningen publicerat betänkandet *Konkurrenslagets regler om företagskoncentration* (SOU 1998:98), där erfarenheterna av och synpunkter från olika håll på lagens koncentrationsregler ytterligare belyses. På grundval av utvärderingen konstateras i propositionen att lagen visserligen medfört en hel del tolknings- och tillämpningsproblem men att erfarenheterna av tillämpningen generellt sett stått i överensstämmelse med de intentioner som låg till grund för lagstiftningen. Med hänsyn härtill och till att den bygger på principer som gäller i jämförbara länder har man anledning att utgå från att huvuddragen i lagstiftningen kommer att bestå under överskådlig tid.

För svensk del är konkurrenslagen ännu en förhållandevis ny lag, och någon praxis har inte hunnit utvecklas på alla områden. Tillämpningen underlättas emellertid av den prejudikatbildning som sker genom EU-organens försorg, låt vara att denna inte är direkt bindande för oss. Även

rättstillämpningen utomlands kan i många fall tjäna till ledning, eftersom reglerna som redan konstaterats i stort sett har samma innebörd.

I debatten rörande konkurrenslagens tillämplighet på mediesektorn har bl.a. berörts frågan om lagens förbud mot missbruk av dominerande ställning och dess koncentrationsregler kan anses gynna utländsk företagsverksamhet på bekostnad av den inhemska. Koncentrationsreglerna innebär ju att man kan hamna i det läget att ett visst företagsförvärv inte utan vidare kan genomföras av en svensk koncern som redan tidigare svarar för en betydande koncentration medan något motsvarande hinder inte föreligger för ett utländskt företag som inte alls eller inte i lika hög grad har etablerat sig i Sverige.

Denna aspekt tas också från generell synpunkt upp av Konkurrenslagsutredningen, som konstaterar att attityderna har skiftat i detta hänseende. Tidigare var man tveksam till att reglera konkurrensskadlig företagskoncentration med hänsyn till intresset av att de inhemska företagen var tillräckligt stora för att kunna möta konkurrensen från större utländska företagsenheter. Numera anses däremot allmänt att en obunden konkurrens är till fördel även för den nationella marknaden genom att den gynnar företag som är effektiva och produktiva, vilket leder till att konkurrenskraften ökar även i externa relationer. Behovet av en effektiv konkurrens och ingripanden mot skadliga koncentrationer anses därför enligt utredningen normalt inte stå i motsatsställning till strävandena att stärka företagets konkurrenskraft på vare sig den nationella eller den internationella marknaden.

Kommittén konstaterar för sin del att Konkurrenslagsutredningens uttalanden på denna punkt överensstämmer med det synsätt som kom till uttryck redan när konkurrenslagen antogs av riksdagen. I senare ekonomisk teori och analys har värdet av en fungerande och effektiv konkurrens på både nationella och internationella marknader starkt betonats. Sverige liksom jämförbara länder har genom sina konkurrensregler antagit en princip som innebär att man öppnar för konkurrens mellan inhemska och utländska företag, trots att förbudet mot konkurrensskadlig koncentration kan innebära att det i praktiken någon gång kan vara lättare för ett utländskt företag än för en stor svensk koncern att genomföra ett företagsförvärv i en viss bransch.

Mediesektorn kan principiellt sett inte utgöra något undantag från de grundsatser som vi liksom andra länder i enlighet härmed har ställt oss bakom. Som kommittén har berört tidigare skulle det vara inkonsekvent om vi anser att svenska medieföretag bör kunna expandera genom etablering utomlands men inte accepterar att de inhemska medieföretagen möts av konkurrens från utländska företag även på den svenska marknaden. Menar man att en alltför långt driven koncentration kan medföra skadeverkningar i konkurrenshänseende, måste man godta

konsekvensen att de företag som inte redan svarar för en betydande koncentration får lättare att genomföra företagsförvärv, vare sig de är svenska eller utländska.

Samtidigt måste man dock hålla i minnet att mediesektorn i många avseenden utgör en speciell bransch med hänsyn till dess betydelse för den fria åsiktsbildningen. Branschen har en speciell karaktär även så till vida att många produkter – t.ex. flertalet dagstidningar – av naturliga skäl inte kan rikta sig till annan marknad än den svenska. Vid utformning och tillämpning av regler som rör mediemarknaden måste en avvägning göras mellan de olika intressen som här gör sig gällande. Vi återkommer till den frågan i det följande.

En annan aspekt som också har brukat nämnas när det gäller medierna är den snabba utvecklingen av ny teknik. Man kan ställa frågan om det finns risk för att den form av konkurrensreglering som numera är internationellt vedertagen så småningom kommer att framstå som svårtillämpad eller t.o.m. delvis verkningslös i takt med att tekniken på etermedie- och telekommunikationsområdet utvecklas ytterligare. Detta gäller självfallet i så fall inte bara mediesektorn utan även exempelvis IT-området, där konkurrenslagen i dag är tillämplig utan några begränsningar.

Kommittén har i detta avseende beaktat att det exempelvis kan vara förenat med svårigheter att tillämpa de konkurrensrättsliga principerna, om ett företag sänder via satellit till allmänheten i ett annat land men inte bedriver annonsförmedling eller annan ekonomisk verksamhet i det landet och inte heller har egendom där. Visserligen har kommittén inte kunnat finna att några svårigheter av denna karaktär hittills har uppkommit i internationell praxis på området. För svensk del kan exempelvis hänvisas till att Marknadsdomstolen i sitt avgörande MD 1998:17 nyligen med stöd av marknadsföringslagen har riktat ett s.k. informationsåläggande förenat med vite gentemot ett företag på grund av TV-reklam sänd från England i TV3. Problemet av det berörda slaget kan emellertid ingalunda uteslutas. I den mån en sådan utveckling skulle uppkomma i framtiden har man emellertid att räkna med att den kommer att motverkas genom internationella överenskommelser av olika slag. En sådan utveckling underlättas genom ett regleringen i olika jämförbara länder numera är så likartad, om man bortser från den oklarhet som föreligger beträffande mediesektorn i Sverige. Som kommittén har pekat på i kap. 3 är det för närvarande angeläget att konkurrensreglerna blir desamma oberoende av vilken teknik som används. En annan ordning får ofrånkomligen irrationella effekter i takt med att konvergensen fortsätter och gränserna mellan olika överföringstekniker suddas ut.

En invändning som ibland framförs mot en reglering med konkurrenslagens struktur är slutligen att lagen i åtskilliga avseenden replierar

på allmänt hållna termer och begrepp. Man efterlyser i förutsebarhetens intresse mera exakta kriterier som exempelvis bygger på bestämda gränser och procentsatser.

Detta önskemål står emellertid i motsättning till ett annat befogat intresse, nämligen att en tillämpning fortlöpande skall kunna anpassas till utvecklingen av marknadsförutsättningarna. En viktig princip vid utformningen av konkurrenslagen liksom de EG-regler som lagen bygger på är att en sådan strukturrationalisering på olika områden som av samhällsekonomiska eller andra skäl framstår som önskvärd inte skall motverkas.

När det gäller mediesektorn, där utvecklingen går mycket snabbt, gör sig synpunkter av sistnämnda slag gällande med särskild styrka. Vi kan inte veta hur medielandskapet ser ut om fem eller tio år, och det finns därför starka skäl att avstå från exakta detaljregleringar som ger upphov till svårigheter att följa en utveckling som av ekonomiska, tekniska eller andra skäl framstår som ofrånkomlig på längre sikt. I vissa fall, såsom när det gäller kriterierna för en eventuell anmälningsskyldighet, måste naturligtvis av praktiska skäl schabloner komma till användning, men sådana bör inte utformas på det sättet att de får avgörande rättsföljder. En reglering måste vara så flexibel att den kan tillämpas även om marknadsförutsättningarna på ett påtagligt sätt skulle förändras i förhållande till vad som kan förutses för den närmast överblickbara tiden.

13.2 Huvudpunkterna i konkurrenslagen

Som redovisats i avsnitt 5.1 i det föregående innehåller konkurrenslagen förbud eller möjlighet till ingripande i tre olika typfall. Till en början är vissa typer av *konkurrensbegränsande samarbete mellan företag* förbjudna (6 §). Förbudet avser avtal som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller ger ett sådant resultat. Vissa exempel på sådana avtal anges i lagen, däribland att inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs och att marknader eller inköpskällor delas upp.

Vidare är *missbruk av en dominerande ställning* på marknaden förbjudet (19 §). Som särskilda exempel på sådant missbruk nämns i lagen att ett eller flera företag direkt eller indirekt påtvingar någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor, begränsar produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna, tillämpar olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelsparter får en konkurrensnackdel, eller ställer

som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Slutligen skall (34 §) under vissa förutsättningar *konkurrensskadliga företagsförvärv* förbjudas. Det rör sig då om förvärv som skapar eller förstärker en dominerande ställning vilken väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det, under förutsättning att det sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt. En av förutsättningarna för förbud är vidare att de berörda företagen tillsammans har en årsomsättning på minst 4 miljarder kronor.

I uppkomna ärenden hos Konkurrensverket och i andra sammanhang har inställningen från mediebranschens sida till konkurrenslagens regler varierat högst väsentligt. Det har emellertid särskilt på senare tid förekommit åtskilliga uttalanden som synes gå ut på att konkurrenslagen inte i något enda avseende skulle gå att tillämpa på de grundlagskyddade medierna. Denna uppfattning hävdas exempelvis av Tidningsutgivarna. Därvid har hänvisats till tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om etableringsfrihet och principerna om frihet för innehållet i sådana framställningar som skyddas av grundlag.

De härvid åsyftade reglerna om etableringsfrihet finns i tryckfrihetsförordningen i 1 kap. 1 § (utgivning av tryckta skrifter), 4 kap. 1 § (tryckning eller annan liknande framställning av skrifter) och 6 kap. 1 § (spridning av tryckta skrifter). Vad gäller yttrandefrihetsgrundlagen finns särskilda regler om etableringsfrihet i 3 kap. 1 § (kabel-TV), och 8 § (framställning och spridning av filmer och andra tekniska upptagningar). Skydd för innehållet finns bl.a. i det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen intagna censurförbudet och förbudet i samma paragraf för myndighet att genom åtgärd som inte har stöd i tryckfrihetsförordningen hindra tryckning eller spridning av en tryckt skrift eller dess spridning bland allmänheten samt i de motsvarande bestämmelser som gäller enligt 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Något generellt undantag för kommersiell reklam finns inte i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, men när det gäller tillämpningen av marknadsföringslagstiftningen har den principen utvecklats att från de berörda grundlagarnas tillämpningsområde i allmänhet undantas framställningar som har ett kommersiellt syfte och samtidigt har rena kommersiella förhållanden till föremål. Med hänsyn härtill skulle det kunna synas ligga särskilt nära till hands att konkurrenslagen betraktas som tillämplig när det gäller sådan verksamhet som består i försäljning av annonsutrymme i tryckta skrifter och i etermedierna. Som förut har berörts är emellertid inte heller detta

okontroversiellt. Verksamhet av detta slag har så avgörande betydelse för medierna att det kan hävdas att den vad gäller konkurrenslagens tillämpning bör följa samma principer som medieverksamheten i övrigt.

Som redan har konstaterats anser sig kommittén lika lite som Konkurrenslagsutredningen med säkerhet kunna uttala sig om gällande rätt vad avser konkurrenslagens tillämpning inom den grundlagsskyddade sektorn. Kommittén begränsar framställningen i det följande till synpunkter på vad som bör gälla för framtiden. Diskussionen i detta hänseende underlättas genom att det delvis kan sägas föreligga ett facit på området, eftersom Konkurrensverket efter konkurrenslagens tillkomst genomgående agerat som om lagen var fullt ut tillämplig även vad avser den grundlagsskyddade mediesektorn.

13.3 Konkurrensbegränsande samarbete mellan företag

Förbud i en eller annan form mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag finns i praktiskt taget alla utvecklade länders konkurrenslagar. Det förekommer emellertid specialarrangemang på medieområdet. Mest känd är den reglering i USA som har kommit till uttryck i The Newspaper Preservation Act från år 1970 och som innebär att avsteg från annars gällande principer om konkurrensbegränsande samarbete efter en prövning i det enskilda fallet kan tillåtas beträffande dagstidningar i fråga om exempelvis försäljning av annonsutrymme, tryckning och distribution, under förutsättning att den redaktionella självständigheten anses säkerställd. Denna specialreglering skall ses mot bakgrund av att det i USA inte finns någon generell möjlighet att bevilja undantag från de grundläggande förbuden, låt vara att vissa skälighetsresonemang har förekommit i domstolspraxis. Även i Tyskland finns exempel på att undantag från vanliga principer har medgetts för tidningsföretag. Effekterna har både för USA:s och för Tysklands del varit omdiskuterade (beträffande USA se avsnitt 9.3.6).

I Sverige uppmuntras samarbete mellan tidningsföretag på andra områden än det redaktionella i viss utsträckning genom presstödsreglerna. Det samarbete på främst distributionsområdet som presstödsreglerna förutsätter träffas normalt inte av konkurrenslagen. Det är visserligen tveksamt om presstödsförordningen, som inte har lagform, kan anses utgöra en sådan offentlig reglering som i enlighet med allmänna principer tar över konkurrenslagens regler i nu aktuellt hänseende. Att detta inte skall anses vara fallet bestyrks av att riksdagen i samband med fastställande av riktlinjer för presstödet uttryckligen har pekat på risken

för att ett distributionsföretag kan komma att missbruka en monopolliknande ställning och därvid hänvisat till konkurrenslagen (1996/97:KU1 s. 36 och 1997/98:KU1 s. 30). Alldeles klart är emellertid att presstödsförordningens regler måste beaktas när en samverkan mellan tidningsföretag i de former som förordningen anvisar bedöms enligt konkurrenslagen. I det förut nämnda ärendet rörande Pressens Morgontjänsts vägran att distribuera tidningen Metro har sålunda Konkurrensverket uttryckligen uttalat att Dagens Nyheters och Svenska Dagbladets samverkan på distributionsområdet i enlighet med de i presstödsförordningen anvisade formerna inte kunde anses som ett förbjudet konkurrensbegränsande samarbete.

Men även vid sidan av det område som täcks av presstödsreglerna kan det på vissa orter vara önskvärt att ett samarbete etableras när det gäller exempelvis försäljning av annonsutrymme och tryckning. Med hänsyn till dagspressens ansträngda ekonomiska situation kan man inte bortse från att det annars finns en risk för nedläggningar inom branschen som riskerar att leda till en försvagning av dagspressen som helhet. Ett utvidgat samarbete mellan dagstidningar särskilt på andra områden än det redaktionella förordades mot denna bakgrund i en promemoria från år 1997 av Rådet för mångfald inom massmedierna.

När det gäller lokala eller regionala förhållanden riskerar ett samarbete i dessa former normalt av flera skäl inte att träffas av konkurrenslagens förbudsregler. En viss spärr för detta ligger redan i det förhållandet att dessa regler tar sikte endast på avtal som hindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen på ett *märkbart* sätt. I den mån ett samarbete syftar till att konkurrensen i fråga om den redaktionella produkten skall kunna upprätthållas gäller vidare att samarbetet principiellt sett kan utvecklas utan hinder av konkurrenslagen även av det skälet att förbudsreglerna enligt praxis inte tillämpas i den mån ett samarbete är nödvändigt för ett företags överlevnad. Till skillnad från vad fallet är i USA har dessutom Konkurrensverket en allmän befogenhet att meddela undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete (8 § konkurrenslagen), och för vår del saknas redan av detta skäl behov av ett regelsystem som motsvarar The Newspaper Preservation Act. De enda exempel hittills på ingripanden från Konkurrensverkets sida mot konkurrensbegränsande samarbete inom mediesektorn har för övrigt rört försäljning av annonsutrymme.

Även om det således inte finns anledning att befara att konkurrenslagen skulle hindra samarbete på dagspressområdet i de former som kan vara motiverade, kan man naturligtvis ställa frågan om det över huvud taget är nödvändigt att på medieområdet upprätthålla begränsningar när det gäller samarbete i fråga om sådana aktiviteter som saknar omedelbar betydelse för det rent redaktionella arbetet. Det är

dock uppenbart att stora problem skulle uppkomma, om sådana ekonomiskt betydelsefulla verksamheter som tryckning, distribution och försäljning av annonsutrymme i tryckta skrifter, radio och TV skulle vara undantagna från de principer som i allmänhet gäller för lojal konkurrens. Det skulle kunna drabba tredje man – annonsörerna och parter utanför avtalsförhållandet – och i slutändan givetvis konsumenterna och samhället. Även i övrigt skulle de negativa konsekvenser som otillåtna konkurrensbegränsningar för med sig riskera att uppkomma. I den mån konkurrensbegränsande samarbete drabbar parter utanför avtalsförhållandet kan det också tänkas få negativa effekter för yttrandefriheten.

Som kommittén ser saken kan yttrandefrihetens syfte – att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning – inte äventyras genom en tillämpning av konkurrenslagen på verksamheter av det slag som nu diskuteras. Konkurrenslagen får också anses innebära en ändamålsenlig reglering på det området. Kommittén utgår följaktligen från att en ny reglering bör säkerställa att lagens bestämmelser får genomslag när det gäller försäljning av annonsutrymme, tryckning och annan teknisk framställning av skrifter samt distribution och andra aktiviteter som inte har omedelbart samband med det redaktionella arbetet.

Vad som nu har sagts bör ha motsvarande tillämpning på verksamhet som består i framställning och spridning av tekniska upptagningar (3 kap. 8 § yttrandefrihetsgrundlagen). Det råder ingen tvekan om att det här rör sig om verksamheter som det är angeläget att bevaka från konkurrenssynpunkt. Kommittén har i denna del särskilt samrått med Utredningen om stöd till svensk filmproduktion.

Mera känslig blir frågan självfallet när man kommer in på renodlat redaktionella frågor. Det är inte lätt att ens teoretiskt föreställa sig en situation då konkurrenslagens rekvisit skulle vara tillämpliga på ett sådant samarbete som tar sig formen av gemensam användning av redaktionellt material. Även andra exempel – såsom överenskommelser mellan tidnings- eller etermedieföretag att avstå från vissa aktiviteter och på så sätt begränsa produktionen – ter sig ganska långsökta. Möjligen skulle man som ett exempel kunna tänka sig att ett samarbete mellan två tidningar i den form som förekommer inom ramen för Gotlands Tidningar – där samverkan sker på samtliga områden utom vad gäller ledarsidorna – skulle ha drabbats av konkurrenslagens regel, om det hade bedrivits mellan två eller flera företag och inte som nu inom ett företag.

Även om frågans praktiska vikt således är mycket begränsad ser kommittén det angeläget att slå fast att samarbete mellan självständiga tidnings- eller etermedieföretag i redaktionella angelägenheter aldrig bör kunna motverkas genom konkurrenslagen. Man är då alldeles för nära

vad som utgör yttrandefrihetens kärna. Om konkurrenslagen genom en grundlagsändring görs uttryckligen tillämplig på mediesektorn bör detta framgå av en särskild undantagsregel i grundlagen. Denna synes lämpligen kunna få det innehållet att en tillämpning av konkurrensreglerna aldrig skall ge stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av det kända eller väntade innehållet i en skrift hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. På motsvarande sätt bör gälla att myndighet eller annat allmänt organ aldrig på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning bör få förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten med hänvisning till konkurrenslagen.

13.4 Missbruk av dominerande ställning

De undantag från vanliga konkurrensrättsliga principer som enligt det förut anförda har gjorts i USA och Tyskland på medieområdet har tagit sikte endast på konkurrensbegränsande samarbete och således inte på missbruk av dominerande ställning. Förbud i en eller annan form mot missbruk av dominerande ställning är en grundpelare i alla industriländers konkurrenslagstiftningar och anses genomgående tillämpligt även på mediesektorn.

Principen att en dominerande ställning inte får missbrukas har främst sin praktiska betydelse för mediernas del när det gäller sådana aktiviteter som annonsförsäljning, distribution samt tryckning och annan teknisk framställning. Vad man särskilt vill komma åt med förbudet är som förut har redovisats att ett eller flera företag direkt eller indirekt påtvingar någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor, begränsar produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna, tillämpar olika villkor för likvärdiga transaktioner gentemot skilda handelsparter eller använder sig av s.k. kopplingsförbehåll (t.ex. när en köpare för att få rätt att köpa en produkt tvingas acceptera även en annan produkt).

Man kan inte bortse från att missbruk av dominerande ställning skulle kunna få mycket drastiska konsekvenser i ett litet land som Sverige. Konkurrensen skulle inom en viss mediemarknad kunna kraftigt begränsas eller t.o.m. slås ut genom kopplingsförbehåll eller liknande åtgärder. Detta skulle naturligtvis vara en vanskelig utveckling även från yttrandefrihetssynpunkt, och det finns redan därför starka skäl som talar för att den ifrågavarande regeln i konkurrenslagen bör vara tillämplig även inom den svenska mediesektorn på samma sätt som gäller i jämförbara länder. Intill den allra senaste tiden torde det också allmänt

ha antagits att regeln redan nu är tillämplig. Detta har sålunda förutsatts bl.a. i flera uttalanden av Konstitutionsutskottet.

Beträffande frågan vad som bör gälla för framtiden har kommittén mötts av den invändningen att förbudet mot missbruk av dominerande ställning skulle innebära ett oacceptabelt ingrepp i exempelvis tryckeri- och distributionsföretagens självständighet. Därvid har hänvisats till att ett dominerande företag har ett ansvar för att inte medverka till framställning eller spridning av produkter som enligt företagets mening inte kvalitetsmässigt sett håller måttet.

Denna invändning grundar sig enligt kommitténs mening på en felsyn. Ur förbudet mot missbruk av dominerande ställning kan inte härledas ett krav på ett företag att utöka sin kapacitet och det innebär inte heller någon principiell inskränkning för ett företag att välja sina kunder. I förbudet ligger emellertid bl.a. att ett företag med dominerande ställning måste påvisa en objektivt godtagbar grund för att vägra leverans till en redan etablerad kund och att det inte får diskriminera till förmån för sina egna aktiviteter på en viss marknad. Detta måste vara ett rimligt krav på de nu aktuella områdena liksom inom näringslivet i övrigt. Man kan inte heller bortse från att bedömningen av en medieprodukts kvalitet alltid blir i någon mån subjektiv och att yttrandefriheten gagnas bäst av att produkter med olika innehåll och inriktning tillåts att konkurrera och vinna spridning.

Beträffande tryckning och annan teknisk framställning av skrifter har frågan om konkurrenslagens tillämpning när det gäller missbruk av dominerande ställning hittills visserligen inte ställts på sin spets, men detta kan mycket väl tänkas ske i framtiden inte minst med hänsyn till det begränsade antalet företag som ägnar sig åt sådan verksamhet på dagspressområdet och sambandet mellan vissa av dessa företag och olika medieaktörer. Att de allmänna spelregler som i detta avseende gäller för näringslivet i övrigt bör vara tillämpliga på sådana verksamheter framstår enligt kommitténs mening som naturligt. Samverkan mellan olika tidningsföretag beträffande tryckningsfrågor hindras inte däri-genom.

Däremot skulle man möjligen kunna tänka sig ett agerande från någon eller några aktörers sida som syftar till att slå ut en konkurrent genom att förhindra att denne får praktisk möjlighet att framställa en publikation. Om detta sker på ett sätt som står i strid med vedertagna principer för den lojala konkurrensen, förbjuds det genom en tillämpning av konkurrenslagen. Även förfaranden som på motsvarande sätt innebär missbruk av dominerande ställning när det gäller teknisk framställning på etermedieområdet skulle kunna motverkas. Det är svårt att se att detta skulle bli en fara för det fria ordet – snarare gäller väl motsatsen. Även om det skulle kunna hävdas att konkurrenslagens förbud mot missbruk

av dominerande ställning gör intrång på den ovillkorliga etableringsrätt som [tryckfrihetsförordningen](#) tillförsäkrar verksamhet som består i tryckning eller annan framställning av skrifter och motsvarande bestämmelser i [yttrandefrihetsgrundlagen](#), anser kommittén att övervägande skäl talar för att förbudet mot missbruk av dominerande ställning bör få fullt genomslag på området.

Frågor rörande distribution på medieområdet har vid ett par tillfällen prövats mot bakgrund av konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning. Det är ingen tvekan om att distributionsfrågorna har stor betydelse för det fria ordet. Som exempel kan hänvisas till de problem som föreligger när det gäller distribution av tidskrifter för lösnummerförsäljning, där Tidsam med ca 85 procent av marknaden har en klart dominerande ställning. I den mån detta företag helt och hållet skulle begränsa sin verksamhet till ägarförlagens tidskrifter skulle uppenbarligen en från yttrandefrihetssynpunkt besvärande situation kunna uppstå.

Genom ett beslut av Konkurrensverket (se avsnitt 5.3) har spelreglerna åtminstone tills vidare fastställts på detta område: verket har godtagit en princip som innebär att Tidsam vid uppkommet kapacitetsutrymme tillräckligt för endast en ny titel lämnar ägarförlagen företräde till distribution, varefter icke-ägarförlag skall ges företräde vid nästa uppkomna lediga kapacitetsutrymme. Detta beslut har blivit kritiserat för att det endast i begränsad mån undanröjer svårigheterna för tidskrifter utanför ägarförlagens krets att etablera sig (se t.ex. Peter O Nilsson, *Tidskriftsdistribution*, Stockholm 1998, med där angivna referenser). Kommittén tar inte ställning till denna kritik. Det står emellertid klart att, om de vanliga konkurrensreglerna på detta område skulle anses vara satta ur spel genom tryckfrihetsförordningens skydd för spridning av periodiska skrifter, situationen från yttrandefrihetssynpunkt skulle bli bekymmersam. Man skulle naturligtvis här kunna tänka sig en specialreglering, men enligt kommitténs mening är de vanliga konkurrensreglerna avpassade även för fall av nu aktuellt slag.

I det nämnda konkurrensärendet rörande Tidsam bestreds inte att konkurrenslagen i och för sig var tillämplig. På distributionsområdet har emellertid Konkurrensverket nyligen prövat ett ärende avseende Pressens Morgontjänsts vägran att distribuera Metro (se avsnitt 5.3 och 5.9 i det föregående), där det gjorts gällande att grundlagsregleringen skulle hindra en tillämpning av konkurrenslagen. Konkurrensverket, som inte ansåg [tryckfrihetsförordningen](#) hindra en prövning av frågan om Pressens Morgontjänst och dess huvudägare Dagens Nyheter missbrukade sin dominerande ställning, fann inte skäl att vidta någon åtgärd enligt konkurrenslagen. Avgörande för verkets ställningstagande, i vilket hänvisades till en dom av EG-domstolen rörande ett likartat fall, synes

ha varit att Pressens Morgontjänst huvudsakligen tillkommit för att distribuera ägarföretagens tidningar och att Metro ägdes av ett företag med stark ekonomisk och finansiell ställning som redan hade tillgång till en fungerande och effektiv distributionskanal och inte kunde anses sakna ekonomiska resurser att etablera ett eget system för utbärning av tidningen. Man kan inte av Konkurrensverkets motivering dra någon slutsats om hur en sakprövning av det förut nämnda Tidsam-ärendet skulle ha utfallit.

Det är när detta skrivs inte upplyst huruvida Metros ägare avser att tillgripa den utväg som konkurrenslagen erbjuder att begära domstolsprövning av frågan om Pressens Morgontjänsts distributionsvägran. Av vad förut har uttalats framgår att kommittén inte för sin del vill göra något bestämt uttalande i spörsmålet huruvida konkurrenslagen över huvud taget är tillämplig på distributionsområdet med hänsyn till grundlagsskyddet för spridning av tryckta skrifter. Enligt kommitténs mening är emellertid den form för prövning som frågan om Pressens Morgontjänsts distributionsvägran erhöll sakligt sett adekvat med hänsyn till rättsförhållandets natur, och det bör under alla förhållanden vara möjligt för framtiden att få en fråga om distributionsvägran prövad i dessa former. Nästa gång en sådan fråga aktualiseras skulle den ju kunna gälla ett distributionsföretag som inte har en ägarstruktur likartad den som gäller för Pressens Morgontjänst och ett konkurrerande företag med svagare finansiell ställning än Metros ägare. Kommittén kan således inte godta uppfattningen att det principiella skyddet i grundlag för spridning av tryckta skrifter skall kunna legitimera en distributionsvägran som är oförenlig med konkurrensrättsliga principer. En sådan uppfattning synes tvärtom snarast stridande mot intresset av yttrandefrihet och mångfald.

Ett annat uppmärksammat fall då frågan om missbruk av dominerande ställning prövats av Konkurrensverket på medieområdet gällde kabel-TV, där frågan gällde huruvida kabel-TV-företagens programpaketering till hushåll kunde anses stå i strid med förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Detta ledde visserligen inte till något ingripande, eftersom Konkurrensverket fann att paketeringen av programkanaler mer beror på tekniska och ekonomiska faktorer än att företagen utnyttjar de möjligheter som följer av den dominerande ställningen och tillförskansar sig oskäligen vinster. Konkurrensverket förklarade emellertid uttryckligen att det när digitaliseringen är helt genomförd kan finnas större skäl att kräva att företagen erbjuder varje abonnent möjlighet att påverka sitt eget programutbud.

Det är som kommittén ser saken från allmän synpunkt väsentligt att utvecklingen inom detta område i enlighet härmed fortlöpande står under viss kontroll. Kabel-TV-företagens programpaketering utgör emellertid

ytterligare ett exempel på en fråga som över huvud taget skulle undandras från prövning, om inte förbudet mot missbruk av dominerande ställning kan tillämpas inom den grundlagsskyddade mediesektorn.

Det hittills anförda talar sålunda starkt för att förbudet mot missbruk av dominerande ställning bör få genomslagskraft utan hinder av grundlagsregleringen. Även på detta område innebär emellertid mediesektorns särart att vissa undantag behöver göras.

Beträffande en speciell fråga som tidigare var föremål för åtskillig diskussion får det sålunda nu anses klarlagt att grundlagen innebär hinder mot tillämpning av förbudet mot missbruk av dominerande ställning på medieområdet. Vad som då åsyftas är förhållandet mellan detta förbud och den ansvarige utgivarens ensamrätt att bestämma över framställningarnas innehåll. Enligt 5 kap. 3 § [tryckfrihetsförordningen](#) skall uppdrag att vara utgivare innefatta befogenhet att öva inseeende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll, så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Detsamma gäller enligt 4 kap. 3 § [yttrandefrihetsgrundlagen](#) med avseende på utgivare av radio- och TV-program och tekniska upptagningar. Till detta kan läggas att enligt 3 kap. 4 § [yttrandefrihetsgrundlagen](#) avgör den som sänder radio- och TV-program självständigt vad som skall förekomma i programmen.

När det gäller etermedierna ställs detta spørsmål i praktiken inte på sin spets med hänsyn till att sändningstillstånden regelmässigt förenas med förbud mot att diskriminera annonsörer (3 kap. 3 § andra stycket radio- och TV-lagen). I praxis har emellertid tvekan uppkommit särskilt när det gäller frågan om det kan utgöra konkurrensmisbruk, om ett tidningsföretag med dominerande ställning på marknaden vägrar att införa en kommersiell annons.

Frågan om en ansvarig utgivares rätt att bestämma över en periodisk skrifts innehåll skulle anses omfatta även kommersiella annonser prövades sålunda av Marknadsdomstolen i avgörandet MD 1974:4 (NO mot Lantbrukarnas Ekonomi AB), det s.k. Land-målet. Marknadsdomstolen konstaterade i sitt avgörande att det framstod som oförenligt med ordalagen i 5 kap. 3 § andra stycket [tryckfrihetsförordningen](#) att ålägga en utgivare av en periodisk skrift att i denna införa material av vad slag det vara må samt att det fick antas att det vid bestämmelsens tillkomst avsågs att utgivarens befogenhet att vägra införa material i skriften inte i något avseende skulle kunna inskränkas utan stöd i förordningen. Eftersom en utgivare av periodisk skrift inte utan stöd i [tryckfrihetsförordningen](#) kan åläggas att införa visst material i skriften, fann Marknadsdomstolen att det härav måste följa att inte heller skriftens ägare kan ges ett åläggande av detta slag.

Den aktuella frågan togs härefter upp till diskussion i prop. 1986/87:151 Ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. (s. 51–52).

Föredragande statsrådet konstaterade att den bestämmanderätt som utgivaren av en periodisk skrift skall ha kunde ses som ett utflöde av det tryckfrihetsrättsliga ensamsvaret och att det av Marknadsdomstolens beslut i Land-målet framgick att bestämmanderätten gäller också i fråga om kommersiell reklam. Det framhölls i propositionen som ett problem att annonsvägran inte kunde angripas enligt konkurrenslagstiftningen, men det anfördes i detta avseende att det inte hade visats på sådana olägenheter med denna ordning att en ändring borde övervägas. Uttalandet föranledde ingen erinran från riksdagens sida.

Marknadsdomstolen vidhöll detta synsätt i sitt avgörande i det s.k. Dagen-målet (MD 1998:18). I detta avgörande, som gällde en preliminärfråga (tillhandahållande av uppgifter) framhölls sålunda att en vägran att införa en annons i en periodisk skrift inte kunde utgöra ett missbruk av dominerande ställning enligt 19 § konkurrenslagen.

Frågan kommer emellertid i ett nytt läge, om man genom en komplettering av [tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen](#) vill säkerställa att principerna för lojal konkurrens skall iaktas inom mediesektorn. Lagen måste då ta uttrycklig ställning.

Det är ingen tvekan om att vägran att införa en kommersiell annons under vissa omständigheter kan utgöra ett avsteg från vad som bör gälla för den lojala konkurrensen och det är likaledes alldeles klart att utgivare kan ha högst legitima skäl för en sådan vägran. Den konflikt mellan de båda principerna som sålunda föreligger bör enligt kommitténs mening lösas så att utgivarens ensamrätt, såsom den viktigare av principerna, blir utslagsgivande. Detta gäller särskilt som gränsen mellan vad som är eller inte är kommersiell annons i vissa fall kan vara otydlig och man inte helt kan utesluta fall då det skulle kunna hävdas att även redaktionella ställningstaganden bedöms som missbruk av dominerande ställning, om ingen undantagsregel meddelas.

Slutsatsen av det anförda är att en ordning enligt vilken konkurrenslagen blir tillämplig inom mediesektorn förutsätter en särskild regel av innebörd att detta inte rubbar utgivarens ensamrätt eller skyddet för programföretagens redaktionella självständighet. Till formuleringen av en sådan regel återkommer kommittén.

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning bör naturligtvis inte kunna tillämpas med avseende på det rent redaktionella arbetet. Ingen torde visserligen hittills ha kommit på idén att ge förbudet en sådan tillämpning, men som förut berörts kan gränsen mellan detta arbete och andra aktiviteter ibland tänkas vara flytande. I det föregående har förutsatts en undantagsbestämmelse av innebörd att en tillämpning av konkurrensreglerna aldrig skall ge stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av innehållet i en skrift, ett radio- eller TV-program eller en teknisk upptagning förbjuda eller hindra dess offentlighöjande

eller spridning bland allmänheten. Genom en sådan bestämmelse – i förening med vad som nyss förutsatts om bibehållandet av utgivarens ensamrätt och programföretagens skydd – får det anses att den redaktionella friheten blir säkerställd.

13.5 Slutsats beträffande konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning

Kommitténs slutsats av det hittills anförda blir således att någon speciallagstiftning för mediesektorn som riktar sig mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning inte behövs utan att konkurrenslagens reglering bör kunna göras uttryckligen tillämplig för mediesektorn genom en ändring i [tryckfrihetsförordningen](#) och [yttrandefrihetsgrundlagen](#). En förutsättning är dock att vissa särbestämmelser meddelas. Det bör således uttryckligen föreskrivas i [tryckfrihetsförordningen](#) att en tillämpning av konkurrenslagen ej ger stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifs innehåll hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten och inte heller inskränker den befogenhet som enligt [tryckfrihetsförordningen](#) tillkommer utgivare av periodisk skrift. En motsvarande föreskrift bör meddelas i [yttrandefrihetsgrundlagen](#) med avseende på radio- och TV-program samt tekniska upptagningar.

För att det ytterligare skall säkerställas att konkurrenslagen tillämpas med beaktande av mediesektorns särart bör enligt kommitténs mening en särskild regel tas in i konkurrenslagen om att prövningen i fall som har betydelse för den grundlagsskyddade sektorn skall ske under beaktande av de grundläggande intressena av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Kommittén återkommer till formuleringen av en sådan regel i det följande.

13.6 Konkurrensskadliga företagsförvärv

Mest diskuterad när det gäller konkurrenslagens tillämplighet har varit frågan om de bestämmelser som gör det möjligt att förbjuda konkurrensskadliga företagsförvärv skall vara tillämpliga även för den grundlagskyddade mediesektorn. Det är också i detta avseende som det nuvarande rättsläget är mest svårbedömt. I andra länder förekommer det såvitt har kunnat inhämtas inte att avsteg från konkurrensrättsliga principer görs på denna punkt, men i åtskilliga stater finns speciallagstiftning avsedd att motverka koncentrationer just på medieområdet som innebär en skärpning i förhållande till vad som gäller för företag i allmänhet (se kap. 9).

Kommittén har redan i kapitel 11 som sin åsikt uttalat att någon form av lagstiftning som riktar sig mot skadliga koncentrationer är nödvändig även hos oss, om man på en gång vill undanröja nuvarande rättsosäkerhet och hålla en viss beredskap för att möta en utveckling som skulle kunna innebära ett allvarligt hot mot konkurrensen, mångfalden och den praktiska möjligheten att utöva yttrandefriheten. I detta avsnitt skall diskuteras om det lagstiftningsbehovet bör tillgodoses genom att konkurrenslagens reglering görs uttryckligen tillämplig på mediesektorn eller genom en specialreglering.

Som inledningsvis redovisades erbjuder 34 § konkurrenslagen möjlighet att förbjuda företagsförvärv som skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det, under förutsättning att det sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt. En av förutsättningarna för förbud är vidare att de berörda företagen tillsammans har en årsomsättning på minst 4 miljarder kronor.

Att även i detta avseende uttryckligen inordna medierna under den nuvarande konkurrenslagen har vissa påtagliga fördelar. Man utgår då från inom näringslivet kända och respekterade begrepp och handlingsmönster. Med hänsyn till att konkurrenslagens tillämpning bygger på vedertagna resonemang och till den fortlöpande prejudikatbildningen från bl.a. EU-organens sida blir tillämpningen i rimlig utsträckning förutsebar. Det förtjänar också nämnas att bl.a. det material som överlämnats av Mångfaldsrådet visar att ledande företrädare för de två svenska företagsgrupper som i första hand skulle beröras av en ny lagstiftning – Bonniers och Kinnevik (Modern Times Group) – tidigare förklarat sig sakna erinran mot att konkurrenslagstiftningen i nu aktuellt hänseende får genomslag även för mediernas del. Från Bonniers sida har upplysts att man numera ansluter sig till den uppfattning som hävdas av Tidningsutgivarna, medan Kinnevik står fast vid sin mening i konkurrens-

frågan. Även från Schibsteds sida har till kommittén uppgetts att företaget i princip inte har några invändningar mot att konkurrenslagen är tillämplig på medieområdet.

Till detta kommer att förslaget i det föregående innebär att konkurrenslagen i andra avseenden skall vara tillämplig även på medierna och att regleringen skulle bli mest konsekvent, om lagen skall vara tillämplig även i det avseende som nu är i fråga. Detta gäller särskilt som Rom-fördragets konkurrensregler, vilka utgjort förebild för den svenska lagstiftningen, under alla förhållanden även på detta område blir tillämpliga på ägarkoncentrationer med gemenskapsdimension, under förutsättning att omsättningen uppgår till vissa gränsvärden (se avsnitt 5.8).

Som förut berörts måste emellertid kommitténs direktiv vara så att förstå att en lösning enligt vilken konkurrenslagen i detta hänseende görs uttryckligen tillämplig på massmedierna inte är tillräcklig. Det har förutsatts att kommittén skall lägga fram förslag till en särskild lag.

Det finns otvivelaktigt skäl som talar för en sådan lösning. Som nämnts förut anordnade Rådet för mångfald inom massmedierna den 14 februari 1996 ett seminarium rörande bl.a. den nu diskuterade frågan (dokumenterat i publikationen *Yttrandefriheten, grundlagarna och mediekoncentrationen*, Arbetsdokument 1996:2). Därvid framkom uppfattningen (framförd bl.a. av f.d. chefredaktören Svante Nycander) att det skulle te sig stötande att reglera medierna och därmed ytterst åsiktsfriheten i samma lagverk som det som tar sikte på näringslivet i allmänhet. Liknande synpunkter har förts fram i andra sammanhang (se t.ex. artiklar i Svenska Dagbladet den 4 juni 1996 och Dagens Nyheter den 25 september 1997 av pressombudsmannen Per-Arne Jigenius, som anser att antitrustbestämmelser på detta område är nödvändiga men att de bör tas in i en särskild lag som beaktar opinionsbildningens och nyhetsförmedlingen speciella förhållanden). Även i docenten Hans-Gunnar Axbergers rättsutlåtande i Konkurrensverkets GT-ärende (se avsnitt 5.2) har en betydande tvekan kommit till uttryck i frågan.

Kommittén diskuterade i inledningen till detta [kapitel](#) frågan om en tillämpning av konkurrenslagens regler om företagsförvärv skulle kunna anses gynna utländska företag på de inhemska företagens bekostnad. I det sammanhanget konstaterades att ett sådant betraktelsesätt förekom tidigare beträffande näringslivet i allmänhet men att det numera får anses övergivet. Samtidigt framhöll kommittén att mediesektorn i många avseenden utgör en speciell bransch med hänsyn till dess betydelse för den fria åsiktsbildningen och att en avvägning måste göras mellan de olika intressen som här gör sig gällande. Från denna synpunkt torde det inte ha någon avgörande betydelse om koncentrationsfrågorna på medieområdet regleras av konkurrenslagen eller av en särskild lag.

En särslagstiftning skulle emellertid otvivelaktigt innebära att bestämmelserna bättre kan anpassas till de speciella förutsättningar som gäller för massmediesektorn. Klart är också att intresset av yttrandefrihet och mångfald på medieområdet och intresset av en effektiv konkurrens på detta område visserligen är näraliggande men inte sammanfaller helt och hållet. Denna synpunkt återkommer ofta i den internationella debatten på området och har kraftigt understrukits i motiven till det förut nämnda direktivutkast som arbetats fram inom EU-kommissionen. Den ligger i linje med principerna bakom EG:s s.k. koncentrationsförordning (rådets förordning EEG 4064/89), som förbjuder medlemsstaterna att tillämpa sin nationella konkurrenslagstiftning på koncentrationer med gemenskapsdimension men tillåter nationella ingripanden mot sådana koncentrationer, om syftet med ingripandena och kriterierna för deras tillämpning inte an knyter till konkurrensen utan i stället till intresset att säkerställa mångfalden inom massmedierna.

Ett särskilt skäl som talar för att konkurrenslagen på detta område i enlighet med direktiven bör kompletteras med en särslagstiftning är att de för konkurrenslagens koncentrationsförbud grundläggande begreppen dominerande ställning och relevant marknad inte blir fullt adekvata på massmedieområdet. Så t.ex. kan en marknadsandel av 30 procent när det gäller dagspressen beroende på omständigheterna vara mycket betydelsefull för opinionsbildning och nyhetsförmedling, men den torde normalt vara otillräcklig för att en dominerande ställning i konkurrenslagens mening skall anses föreligga. Konkurrenslagen ger knappast heller något egentligt utrymme för en samlad bedömning av ägande och inflytande inom olika medier – t.ex. press och TV – eftersom det i konkurrenslagens mening rör sig om skilda produktmarknader. Möjligheterna att med stöd av konkurrenslagen pröva lokala eller regionala etableringar av företag med riksdominans är vidare mycket begränsade.

Kommittén har på grund av det anförda kommit till den uppfattningen att konkurrenslagen bör kompletteras av en särskild lag på sätt som förutsatts i direktiven. Det gäller då närmast att ta ställning till hur tillämpningsområdet för en sådan lagstiftning lämpligen bör avgränsas.

14 Principerna för en ny reglering

14.1 Några grundläggande frågor

Kommitténs förslag: Kommittén avvisar tanken på att utforma en ny lagstiftning på det sättet att redan befintliga företagskoncentrationer skall kunna brytas upp. Inte heller bör det införas några särskilda spärrar mot nyetablering eller flermedieägande eller några bestämda gränser för ett medieföretags expansion. Den nya lagen bör begränsas till att gälla företagsförvärv och andra motsvarande koncentrationer.

Kommittén vill till en början slå fast att det inte bör komma i fråga att utforma en ny lagstiftning på det sättet att *redan befintliga företagskoncentrationer skall kunna brytas upp*. Tidigare förslag med sådan inriktning har fått ett mycket negativt mottagande. Bl.a. internationella konventioner och vedertagna rättssäkerhetsaspekter torde också lägga hinder i vägen för sådana uppslag.

Enligt kommitténs mening gäller också att det inte bör vara aktuellt att införa några särskilda spärrar när det gäller *nyetablering*. Med nyetablering avses här i princip att starta ett företag som skall bedriva medieverksamhet. För sändning av radio och TV i marknätet krävs för närvarande regeringens tillstånd, och några ytterligare regler om nyetablering behövs knappast i den delen. När det gäller tryckta skrifter torde man knappast kunna tänka sig någon spärr för nyetablering. Det skulle enligt kommitténs mening vara att gå alldeles för långt med hänsyn till tryckfrihetsrättsliga principer, även om en reglering endast skulle rikta sig mot stora mediekoncerner.

I linje härmed ligger att kommittén för sin del ställer sig avvisande till tanken att en lagstiftning skulle ställa upp *bestämda gränser för ett företags expansion* på sådant sätt att företaget t.ex. inte skulle tillåtas kontrollera mer än en viss andel av marknaden. En sådan ordning skulle vara tvivelaktig från principiell synpunkt och dessutom mycket svår att

kontrollera med hänsyn till de möjligheter till kringgåenden som erbjuder sig.

I tidigare sammanhang har en betydande uppmärksamhet ägnats *flermedieägande*, dvs. fall då ett medieföretag äger eller har ett dominerande inflytande över mer än ett medium, t.ex. en dagstidning och en TV-kanal. Kommittén har den uppfattningen att något principiellt hinder mot att ett företag på detta sätt etablerar sig på olika områden inte rimligen kan ställas upp. Den tekniska utvecklingen har lett till att exempelvis sådana företag som tidigare begränsade sin verksamhet till dagspressens område i allt större utsträckning har etablerat sig som flermedieföretag med intressen i olika medier. Detta har bedömts nödvändigt för att företagen i ett litet land som vårt skall kunna behålla marknadsandelar och konkurrenskraft, ett förhållande som blir allt mera accentuerat i takt med att den tekniska utvecklingen fortsätter. Det är med hänsyn till mediemarknadens pågående internationalisering angeläget att svenska företag inte hindras att konkurrera på acceptabla villkor. En ny lag bör uppmärksamma fall då ett företag når en dominerande eller mycket stark ställning på medieområdet i dess helhet och ge underlag för att en samlad bedömning skall kunna göras vid eventuella företagsförvärv av betydelse men inte i onödan ställa upp spärrar mot en utveckling som framstår som ofrånkomlig med hänsyn till de snabba tekniska förändringarna.

Endast på ett område innehåller lagstiftningen för närvarande ett uttryckligt förbud mot flermedieägande, nämligen i 7 § lokalradiolagen (1993:120), där det föreskrivs att tillstånd inte får ges till någon som ger ut en dagstidning eller har ett bestämmande inflytande över ett företag som ger ut en sådan tidning. Med kommitténs nyss angivna utgångspunkt finns det anledning att ifrågasätta detta förbud, som dessutom är inkonsekvent så till vida att något förbud för den som redan är tillståndshavare att ge ut en dagstidning inte har föreskrivits. Utredningen om den framtida kommersiella lokalradion har också i sitt nyligen avgivna betänkande föreslagit att den nämnda förbudsregeln avskaffas.

Däremot anser kommittén ofrånkomligt att *förvärv av företag eller delar av företag* får omfattas av en särskild lagstiftning. Till de ytterligare avgränsningsfrågor som därvid aktualiseras återkommer kommittén strax.

En särskild fråga gäller skilda former av *allianser* mellan olika företag. Sådana kan givetvis vara av stort intresse från mångfalds- och yttrandefrihetssynpunkter, i synnerhet när det gäller samarbete kring redaktionellt material. Samarbete av detta slag har sedan länge bedrivits inom den svenska pressen (se avsnitt 2.3.1). I dag förekommer ett mycket stort antal allianser mellan medieföretag, och sådana uppmuntras också på vissa områden av det allmänna, t.ex. inom ramen för

tillämpningen av presstödsreglerna, och enligt den nya lagstiftningen om digital marksänd TV skall teknisk samverkan mellan tillståndshavarna t.o.m. kunna föreskrivas som tillståndsvillkor.

I den mån samarbete mellan medieföretag innefattar otillåtna konkurrensbegränsningar som inte berör det redaktionella arbetet kan frågan i enlighet med vad som förut utvecklats prövas enligt konkurrenslagen, om denna görs uttryckligen tillämplig på medieområdet. Kommittén anser för sin del att det inte skulle vara ändamålsenligt att i en ny lagstiftning införa några ytterligare spärrar för samarbete medieföretagen emellan, särskilt som sådan samverkan enligt vad som nyss konstaterats ofta uppmantras från det allmännas sida. Ett undantag bör dock göras för sådana överenskommelser som innebär att ett företag erhåller ett bestämmande inflytande över ett annat, ett arrangemang som ligger nära företagsförvärv och bör kunna prövas enligt samma principer.

14.2 Vilka verksamheter skall en ny lagstiftning omfatta?

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att tillämpningsområdet för en särskild lag begränsas till dagstidningar (såväl i pappersutgåva som i elektronisk form), radio och TV. För övriga medier bör konkurrenslagens vanliga regler mot företagskoncentrationer vara tillräckliga.

En utgångspunkt för kommittén är i enlighet med vad som förut har sagts att konkurrenslagen bör göras uttryckligen tillämplig inom medie-sektorn. Detta förutsätter dels grundlagsändring dels vissa justeringar i konkurrenslagen. Frågan vilka verksamheter en ny lagstiftning bör omfatta bör bedömas med denna utgångspunkt.

Redan av vad som har sagts tidigare framgår att kommittén är av den uppfattningen att sådana aktiviteter som försäljning, distribution och teknisk framställning av tryckta skrifter bör följa de vanliga konkurrensreglerna. Detsamma bör enligt kommitténs mening generellt gälla för upplåtande av annonsutrymme och övriga aktiviteter på reklam-marknaden.

En företeelse som under senare år har fått en allt större betydelse på TV-området är produktionsbolag som specialiserat sig på olika typer av programtjänster. På detta område föreligger en tydlig tendens som innebär att entreprenörsägda produktionsbolag successivt säljs till stora

medieföretag, i första hand för att skapa finansiella möjligheter för en vidare expansion (se avsnitt 2.4.1). En viss motsvarighet finns även inom andra sektorer av mediebranschen. Att låta en ny lag reglera sådan verksamhet skulle kunna möta principiella betänkligheter, eftersom det här är fråga om företag som inte ansvarar för utgivning eller sändning utan endast för framställning av programinslag, dvs. aktiviteter som omedelbart tar sikte på innehållet i framställningarna. Branschens tillväxt är för övrigt helt beroende av hur TV-företagen använder sin programbudget. Utvecklingen på området bör snarare uppmärksammas i samband med utformningen av villkor för public service-TV.

När det i övrigt gäller att överväga tillämpningsområdet för en ny lagstiftning, skulle en utväg kunna vara att låta den ta sikte på all utgivning eller motsvarande verksamhet i fråga om medier som är grundlagsskyddade. Lagen skulle i så fall komma att omfatta exempelvis film, grammofonskivor och ljudkassetter. Som kommittén ser saken är det svårt att hävda att några väsentliga vinster skulle kunna uppnås genom att ge lagen ett så brett tillämpningsområde.

Kommittén anser det ligga närmast till hands att begränsa tillämpningsområdet för en särskild lag till de mest utpräglade opinionsbildande och nyhetsförmedlande medierna, dvs. dagstidningar (såväl i pappersutgåva som i elektronisk form), radio och TV. Det är framför allt dessa medier som i praktiken utsätter den enskilde för regelbunden påverkan på de för den politiska demokratin centrala områdena, och det är de medierna som har stått i fokus för den internationella debatten på området. Så t.ex. är EU:s strävanden på området begränsade till att avse de medier som nu har nämnts. Detsamma gäller bl.a. den norska och den brittiska lagstiftningen. För övriga medier bör i så fall konkurrenslagens vanliga regler mot företagskoncentrationer vara tillräckliga.

Det skulle naturligtvis kunna diskuteras att göra lagen generellt tillämplig på – förutom sändningar i radio och TV – utgivning av periodiska tryckta skrifter i allmänhet, således även tidskrifter. Detta skulle dock som kommittén ser det gå alltför långt. Tillämpningen torde då försvåras med hänsyn till det stora utbudet av specialtidskrifter för skilda intresseområden, i synnerhet med anknytning till fritidssektorn, liksom tidskrifter som ges ut av fackföreningar och andra organisationer.

Vad som nu har sagts hindrar inte att den tekniska utvecklingen i en nära framtid kan göra det påkallat att utvidga tillämpningsområdet för lagen. För närvarande utreds frågan om en samordning av bl.a. reglerna för elektroniska informationstjänster med dem som gäller för radio och TV av Konvergensutredningen. De ställningstaganden som kan komma att äga rum på grundval av den utredningen bör tas tillvara även på förevarande område. I avvaktan på dessa anser kommittén att det är för tidigt att avgöra om det finns andra verksamheter som utan att kunna

hänförs till elektronisk dagstidning har en sådan betydelse för den dagliga nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen att de bör omfattas av lagstiftningen.

14.3 Vilka slags företag skall en ny lagstiftning omfatta?

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att de stiftelseägda statliga public service-företagen inte skall omfattas av en ny lagstiftning. Lagen bör i övrigt gälla både för statliga och privata företag och oberoende av om ett företag är svenskt eller utländskt.

14.3.1 Statsägda företag och public service-företag

Kommittén har särskilt övervägt om en ny lagstiftning bör omfatta även sådan verksamhet som drivs av staten eller om den bör begränsas till verksamhet i privat regi. För att framställningen skall underlättas avses då med statliga företag – något oegentligt – även sådana företag som ägs av en stiftelse vars styrelse utsetts av staten.

En utgångspunkt är härvid att konkurrenslagen är generellt tillämplig på alla statliga organ som driver ekonomisk verksamhet, så länge det inte är fråga om myndighetsutövning. Detta gäller oberoende av om företaget enligt lag, bolagsordning eller annan reglering är underkastat särskilda villkor av hänsyn till allmänheten.

Enligt kommitténs mening är det svårt att se annat än att sådana företag som agerar på affärsmässiga villkor på marknaden bör omfattas av en ny lagstiftning vare sig de har staten som ägare eller ej. Det innebär att det saknas anledning att från tillämpningsområdet undanta exempelvis Telia AB.

Vad däremot gäller sådana företag inom radio- och TV-området som har public service-förpliktelser gör sig speciella synpunkter gällande. Det står alldeles klart att företag med public service-förpliktelser arbetar under andra förutsättningar än branschen i övrigt. I Storbritanniens medielagstiftning är företag av detta slag också undantagna från regleringen.

Kommittén anser att det är angeläget att stödja företag med public service-förpliktelser, eftersom dessa har stor vikt för mångfalden och utgör en betydelsefull motvikt mot tendenser till likriktning. Om man mot den bakgrunden vill undanta public service-företag från en ny

reglering, uppkommer emellertid frågan hur långt ett sådant undantag bör sträcka sig. Public service-förpliktelser har nämligen med stöd av 3 kap. radio- och TV-lagen fastställts inte bara för de statliga stiftelseägda medieföretagen Sveriges Radio, Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio utan också på den privata sidan för TV4. Även TV4 kan således, beroende på vilken terminologi man vill använda, betecknas som ett public service-företag. När det här och i det följande talas om TV4 avses givetvis även eventuella framtida företag med motsvarande ställning och förpliktelser.

Om man bortser från förbudet för de statliga företagen att sända reklam eller andra annonser är villkoren för de statliga företagen och TV4 i många avseenden identiska eller likartade när det gäller själva programverksamheten. TV4 har liksom SVT och SR som villkor att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda. Både de statliga företagen och TV4 har krav på att meddela nyheter, stimulera till debatt, kommentera och belysa händelser och skeenden och se till att medborgarna får den allsidiga information som de behöver för att vara orienterade och ta ställning i samhälls- och kulturfrågor. Även funktionen att granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna samt spegla verksamheten inom sådana organ och inom andra sammanslutningar och föreningar är reglerad på samma sätt för de stiftelseägda företagen och TV4.

I andra avseenden går inte villkoren för TV4 lika långt som för de statliga stiftelseägda företagen. Så t.ex. har det ansetts vara alltför ingripande att resa krav på att TV4:s programutbud liksom de statliga företagens skall som helhet präglas av folkbildningsambitioner, och även när det gäller kulturansvaret finns skillnader.

Som kommittén ser det finns det emellertid inte underlag för att med utgångspunkt i de olikheter som på vissa punkter gäller i fråga om villkoren för sändningstillstånd göra skillnad mellan de statliga företagen och TV4 när det gäller tillämpligheten av en ny lagstiftning. Den omständigheten att TV4 till skillnad från de statliga företagen är reklamfinansierad synes inte heller kunna tilläggas någon avgörande betydelse för denna frågas bedömning.

Av stor betydelse är däremot att de statliga företagen i motsats till TV4 inte brukar anses ha något vinstsyfte i egentlig mening. Det är dock svårt att låta detta förhållande bilda utgångspunkt för en eventuell skillnad mellan företagen när det gäller omfattningen av en ny lagstiftning. Formellt sett föreligger nämligen inte någon uttrycklig skillnad mellan företagen på denna punkt. I de statliga public service-företagens bolagsordningar har inte något undantag gjorts från den princip om vinstsyfte som anses följa av aktiebolagslagen, och i den mån företagen

inte eftersträvar vinst beror detta ytterst på ägarens inställning som kan sägas vara politiskt bunden men inte har tagit sig några juridiskt bindande uttryck. Från tid till annan lär det för övrigt ha diskuterats att av olika skäl viss vinst skulle redovisas för de statliga företagens del.

Man kommer emellertid inte ifrån den grundläggande skillnad som sammanhänger med det arrangemang som har vidtagits för att säkerställa de statliga public service-företagens oberoende. Den stiftelse som äger aktierna i dessa företag har som huvudfunktion att genom sin aktieförvaltning främja självständigheten hos programbolagen. Stiftelsens angelägenheter handhas av en styrelse som består av ordförande och tio övriga ledamöter som skall utses av regeringen. De politiska partierna i riksdagen skall föreslå kandidater. Styrelsens mandatperioder skall relateras till riksdagen så att ordföranden och hälften av ledamöterna utses viss tid efter ordinarie riksdagsval.

Genom denna ordning får det anses vara sörjt för de statliga programbolagens självständighet och oberoende på sådant sätt att de intressen som en ny lagstiftning ytterst skall främja – att avvärja hot mot det fria ordet – inte i praktiken kan göra sig gällande beträffande dessa företag. Att något företagsförvärv av sådan karaktär aktualiseras för dem att ingripande med stöd av en ny lag skulle kunna komma i fråga om den vore formellt tillämplig är därtill mycket osannolikt, och det skulle även av detta skäl te sig närmast missvisande att låta dem omfattas av en ny reglering.

Kommitténs slutsats blir på grund av det anförda att de stiftelseägda statliga public service-företagen inte bör omfattas av en ny lagstiftning men att något motsvarande undantag inte bör gälla för TV4 eller eventuellt annat framtida företag med motsvarande ställning.

Villkoren i de sändningstillstånd för digital marksänd TV som meddelats företagen som inte har sändningstillstånd för analoga sändningar är däremot avsevärt mindre långtgående och kan över huvud taget inte betecknas som public service-villkor. Av särskild betydelse är att de företag som fått tillstånd till digital marksänd TV visserligen är underkastade kravet på saklighet men att det villkor om opartiskhet som gäller för de statliga företagen och för TV4 inte har någon motsvarighet. Redan på grund härav anser kommittén att det står klart att digital marksänd TV bör vara underkastad en ny lag.

14.3.2 Utländska företag

Konkurrenslagens förbud mot koncentrationer gäller bara i fråga om företag som har verksamhet eller bedriver rörelse här i landet. Konkurrensverket har i ett ärende (Eurolink media ./ Konkurrensverket) funnit att det räcker att det förvärvade företaget har ett bestämmande inflytande över ett annat företag som bedriver verksamhet inom landet för att förvärvsreglerna skall vara tillämpliga. Detta överensstämmer med lagens motiv (NJA II 1993 s. 132). Förvärv av företag som bedriver sin verksamhet endast utomlands – eller av rörelser som bedrivs endast utomlands – omfattas däremot inte av kontrollsystemet. Om ett utländskt företag genom satellit sänder TV-program till den svenska allmänheten och samtidigt genom dotterbolag bedriver försäljning av annonsutrymme och annan ekonomisk verksamhet i Sverige, torde konkurrenslagen kunna tillämpas bara med avseende på den senare verksamheten. Detta skall ses bl.a. mot bakgrund av att folkrättsliga principer hindrar en mera långtgående tillämpning av svensk jurisdiktion.

Samma begränsning måste uppenbarligen gälla för räckvidden av en särslagstiftning på medieområdet. Detta kan skapa särskilda problem när det gäller etermedierna. Om t.ex. avgiftsfria sändningar sker till Sverige från utlandet utan att någon försäljning av annonsutrymme eller annan ekonomisk verksamhet förekommer på den svenska marknaden, är det svårt att tänka sig att ingripande mot eventuell konkurrensskadlig verksamhet i praktiken kan ske vare sig enligt konkurrenslagen eller enligt en ny lag av den utformning som här diskuteras. Den snabba tekniska utvecklingen kan tänkas vålla även andra liknande problem när det gäller multinationell verksamhet av olika slag. Skulle sådana problem uppkomma måste de mötas med internationella överenskommelser av den art som för närvarande förbereds inom EU.

För tydlighetens skull bör dock ytterligare tillfogas att verksamhet som bedrivs från utlandet men riktas till den svenska allmänheten naturligtvis under alla förhållanden måste kunna vägas in när det gäller att bedöma hur stor del av mediemarknaden som en viss fysisk eller juridisk person kontrollerar. Om ett företag exempelvis bedriver sändningar till Sverige från utlandet bör detta således kunna beaktas för det fall företaget skulle förvärva ett svenskt företag med verksamhet inom mediesektorn.

14.4 Anmälningsskyldighet m.m.

Kommitténs förslag: Några nya regler om anmälningsskyldighet vid förvärv av medieföretag införs inte. Det bör vara tillräckligt med de regler som gäller enligt konkurrenslagen och som innebär anmälningsskyldighet vid företagsförvärv för det fall att de berörda företagen tillsammans har en omsättning som överstiger fyra miljarder kr och det förvärvade företagets omsättning överstiger ett visst belopp. Lagen bör emellertid när det finns särskilda skäl kunna tillämpas även när någon automatiskt inträdande anmälningsskyldighet inte föreligger.

Konkurrenslagstiftningen i Sverige och andra länder liksom de särskilda lagarna mot mediekoncentration i olika länder är i allmänhet uppbyggda så att det på ett eller annat sätt finns en *tröskel* – knuten till exempelvis omsättningen eller marknadsandelen – antingen för att en prövning över huvud taget skall aktualiseras eller också för att vissa schablonmässigt bestämda fall som kan initiera en prövning omedelbart skall komma till den ansvariga myndighetens kännedom. En sådan ordning har också förordats i den av Europarådets ministerkommitté nyligen antagna rekommendationen. I den svenska konkurrenslagen finns för närvarande flera trösklar. Enligt exempelvis den nya norska lagen om företagsförvärv i medierna gäller en tröskel i fråga om den nationella dagspressupplagan som innebär att denna måste uppgå till 20 procent för att ett ingripande skall bli aktuellt, om det inte är fråga om regionala eller lokala koncentrationer.

Naturligtvis skulle det förenkla prövningen och öka förutsebarheten, om vissa bestämda marknadsandelar skulle innebära automatiskt hinder mot en expansion i form av företagsförvärv. Regler av det slaget förekommer i vissa länder. Men en sådan lösning är knappast realistisk för ett land med en så förhållandevis begränsad mediemarknad som den svenska. Det skulle som redan förut konstaterats innebära en obefogad hämsko för framgångsrika företags naturliga expansion och deras möjligheter att konkurrera internationellt. Man måste dessutom kunna ta hänsyn exempelvis till sådana omständigheter som att en tidning eller radiostation måste läggas ned, om inte förvärvet får genomföras, eftersom det annars finns risk för att ändamålet med lagstiftningen motverkas.

Redan enligt konkurrenslagen gäller en anmälningsskyldighet vid företagsförvärv för det fall att de berörda företagen tillsammans har en omsättning som överstiger fyra miljarder kr och det förvärvade företagets omsättning överstiger 100 miljoner kr. En anmälan enligt dessa

regler innebär att en prövning kan initieras, men denna resulterar i praktiken mycket sällan i ett förbud. I betänkandet SOU 1998:98 föreslås en viss omkonstruktion av anmälningsskyldigheten som bl.a. innebär att minst två av de berörda företagen skall ha en omsättning på minst 200 miljoner kr.

Innan kommittén går närmare in på frågan om anmälningsskyldigheten bör emellertid diskuteras i vilken utsträckning en ny lag skall ge underlag för ingripanden i rent regionala och lokala förhållanden. När det exempelvis gäller morgontidningsmarknaden föreligger det i dag på sjutton utgivningsorter den situationen att två eller flera tidningar konkurrerar (se tabell 2.12 i avsnitt 2.2.2). Frågan är om den nya lagen bör bli tillämplig i det fallet att det ena tidningsföretaget på orten köper upp eller etablerar ett mycket nära samarbete med det andra eller om en ägargrupp utsträcker sin verksamhet till en ny region genom uppköp. Motsvarande fråga kan ställas när det gäller de lokala TV-stationerna.

I det fallet att två eller flera tidningsföretag på samma ort konkurrerar är inte sällan situationen den att åtminstone något av företagen från tid till annan har besvärliga ekonomiska förhållanden. Med hänsyn härtill har statsmakterna inom ramen för tillämpningen av presstödsreglerna ofta uppmuntrat samarbete i olika former. På Gotland finns som förut nämnts en särskilt långtgående samverkan mellan två tidningar under namnet Gotlands Tidningar. Denna innebär att de tidigare tidningarna – Gotlands Folkblad och Gotlänningen – ges ut av ett företag som är gemensamt ägt av de tidigare ägarna. Man samverkar på samtliga områden utom vad gäller ledarsidorna. Gotlands Tidningar har således två politiska chefredaktörer.

I den mån inte samarbete mellan tidningarna etableras och det ena företaget har kommit i ekonomiskt trångmål kan det tänkas bli uppköpt av det andra, men för det företaget erbjuder sig också den ofta mera nära till hands liggande utvägen att invänta konkurrentens nedläggning.

Det är enligt kommitténs mening tveksamt om det i dessa eller likartade situationer står något att vinna med att låta en ny lag förutsätta regelmässig prövning av företagsförvärv eller samverkan – tvärtom skulle detta kunna uppfattas så att det allmänna talar med dubbla tungor, eftersom samverkan på området uppmuntras. Inte heller det fallet att ett regionalt tidnings- eller radio- eller TV-företag utsträcker sin verksamhet till en ny region genom företagsuppköp synes böra bli föremål för automatisk anmälningsskyldighet något som för övrigt skulle sakna förebild i utländsk lagstiftning. Det kan ju dessutom vara en fördel med starkare regionala eller lokala företagsgrupper, om man vill att de stora mediekoncernerna skall erhålla konkurrens.

Som kommittén ser saken kan man dock inte bortse från att det undantagsvis kan föreligga situationer då en prövning skulle te sig be-

fogad. Exempel erbjuder fall då ett tidningsföretag köper upp en konkurrentföretag i det uteslutande syftet att dettas verksamhet skall läggas ned utan att företagsekonomiska skäl gör det nödvändigt. När det gäller regionala eller lokala företagsförvärv synes den lämpligaste utvägen därför vara att det organ som skall svara för prövningen får möjlighet att ingripa på eget initiativ under strikt begränsade förutsättningar.

En förebild för en sådan ordning kan hämtas från den konstruktion som infördes i konkurrenslagen genom 1997 års lagändringar. Dessa lagändringar innebar att den generella anmälningsskyldigheten när det gällde förvärv av företag med en omsättning understigande 100 miljoner kronor avskaffades och ersattes med en föreskrift om att Konkursverket kan ålägga en part i ett förvärvsavtal att anmäla ett visst individuellt förvärv, när detta är påkallat av särskilda skäl. Ett sådant system ansågs av bl.a. rättssäkerhetsskäl förutsätta en möjlighet att anmäla ett förvärv av detta slag frivilligt, så att fristen för Konkursverket att väcka talan aktiveras. Därmed skulle det gå att snabbare få rättslig visshet om ingripande kommer att ske eller inte, i de mycket speciella situationer där ett företag, som är part i fråga om ett litet förvärv av det aktuella slaget, kan känna en befogad tveksamhet i frågan om huruvida förvärvet klarar en prövning enligt konkurrenslagen.

Inom kommittén har diskuterats om andra åtgärder borde vidtas med syfte att säkerställa de lokala och regionala tidningarnas redaktionella självständighet, t.ex. att stärka de ansvariga utgivarnas ställning. Tidigare tankar i denna riktning har dock mottagits mycket negativt (se publikationen *Yttrandefriheten, grundlagarna och mediekoncentrationen*, Arbetsdokument från Rådet för mångfald inom massmedierna 1996:2).

När det som här gäller att överväga en anmälningsskyldighet som inte skall få någon avgörande betydelse för prövningen utan främst syftar till att underlätta proceduren, blir det – på samma sätt som enligt konkurrenslagen – i viss mån godtyckligt hur en anmälningsskyldighet skall regleras. Utifrån internationella förebilder och med beaktande av den aktuella svenska mediesituationen har kommittén övervägt en ordning som skulle innebära att anmälningsskyldighet vid företagsförvärv och liknande koncentrationer skulle föreligga, om de berörda företagen svarar för vissa bestämda marknadsandelar. Därvid har diskuterats gränser som skulle motsvara 20 procent av den svenska marknaden för dagstidningar eller för kabel-TV. Vidare har diskuterats om inte anmälningsskyldighet borde föreligga för företag som bedriver rikstäckande sändningar av TV-program eller ljudradioprogram enligt tillstånd av regeringen eller sänder TV-program över satellit som åtminstone 50 procent av hushållen har möjlighet att ta emot.

Kommittén har emellertid stannat för att det inte finns tillräckliga skäl att införa nya regler om någon automatiskt inträdande anmälningsskyldighet.

skyldighet utan att de regler som redan nu gäller enligt konkurrenslagen bör vara tillräckliga. Därvid har kommittén beaktat att anmälningsskyldigheten enligt konkurrenslagen under senare tid har begränsats i arbetsbesparande syfte, eftersom det visat sig att de allra flesta anmälningarna föranledde onödigt bestyr både för verket och för de berörda företagen. I stor utsträckning skulle det för övrigt vara samma företag som träffas av reglerna oberoende av om dessa bygger på omsättningen eller på marknadsandelarna. Den omsättningsregel som ligger till grund för anmälningsskyldigheten enligt konkurrenslagen gäller även omsättning utomlands, vilket från kommitténs utgångspunkter innebär en fördel.

En förutsättning för att repliera på konkurrenslagens regler är att det organ som skall svara för prövningen, på samma sätt som enligt den lagen, kan besluta om anmälningsskyldighet i ett särskilt fall, om det föreligger exempelvis sådana omständigheter i fråga om en regional eller lokal koncentration som förut har berörts. Detta bör gälla oberoende av omsättningen. Företagsförvärv och liknande transaktioner på medieområdet väcker normalt stor uppmärksamhet och kommer praktiskt taget alltid snabbt till allmän kännedom genom mediernas egen försorg, och det finns därför anledning att utgå från att det ansvariga organet normalt får kännedom om förhållandena oberoende av om koncentrationen anmäls spontant. Men något hinder mot att förordna om anmälningsskyldighet bör inte föreligga även om de transaktioner som ligger till grund för koncentrationen redan skulle ha vidtagits när de kommer till organets kännedom (jfr. avsnitt 5.4). Kommittén återkommer till dessa frågor i författningskommentaren.

14.5 Förutsättningar för ingripande

Kommitténs förslag: För att en koncentration på det område som täcks av en ny lag skall kunna förbjudas förutsätts till en början att den skapar, förstärker eller förändrar kontrollen över en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i fråga om någon sådan marknad som har särskild betydelse för opinionsbildningen – dagspress, radio och TV – eller en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom flera sådana marknader. Härutöver krävs det att koncentrationen, i betraktande av dess art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande, kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

I direktiven har förutsatts att en ny lagstiftning skall slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning.

Säkerställandet av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning är också det grundläggande intresse som tryckfrihetsförordningen skall tillgodose (1 kap. 1 § andra stycket). Detsamma gäller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 § andra stycket), där det dessutom särskilt har nämnts "ett fritt konstnärligt skapande". Det ter sig enligt kommitténs mening logiskt och nära till hands att en ny lag tar sikte just på skyddet för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Vad gäller innebörden av dessa uttryck kan erinras om att de inte förekom i 1812 års tryckfrihetsförordning utan introducerades först i den nuvarande tryckfrihetsförordningen. 1944 års tryckfrihetssakkunniga utvecklade tankarna om tryckfrihetens syfte i den allmänna motiveringen till sitt förslag till tryckfrihetsförordning (SOU 1947:60 s. 45 f.). Det konstaterades att utvecklingen under den tid som 1812 års tryckfrihetsförordning bestått hade gått mot ett ökat deltagande i samhällslivet från den enskildes medborgarens sida samt en utbyggnad av de allmänna organen och dess uppgifter. Samtidigt hade tryckta skrifter fått en avsevärt större betydelse än tidigare för nyhets spridning och för den politiska debatten. De sakkunniga underströk att denna publicitet i ett demokratiskt samhälle, där de allmänna organen byggde sin ställning på folkligt förtroende, måste vara grundad på yttrandefrihet. Den enskildes politiska medverkan i samhället kräver att han fritt kan ta del av händelser och förhållanden av politisk betydelse för att ha möjlighet att bilda sig en uppfattning. De allmänna organens verksamhet kräver också kännedom om enskildas förhållanden och reaktioner som endast den fria publiciteten kan förmedla.

De tryckfrihetssakkunniga konstaterade att en fri press tjänstgör både som en opinionsskapande faktor och som ett uttryck för en förhärskande eller framväxande opinion. Det demokratiska samhället kan i en mening sägas fungera genom det fria ordet. Det framhölls vara av särskild vikt att tryckfriheten möjliggör kontroll över de allmänna organen. Kontrollen utövas främst av pressen, som fortlöpande redogör, kommenterar och kritiserar verksamheten. Det viktigaste med detta ligger inte i att missbruk och olagliga åtgärder kan påtalas utan i medvetenheten om att den allmänna verksamheten sker offentligt. De sakkunniga gjorde gällande att detta framtvingar ökad noggrannhet hos beslutsfattare och andra som har hand om allmänna angelägenheter och att den offentliga kontrollen därigenom upprätthöll rättssäkerhet och ändamålsenlighet i förvaltningen.

Det var huvudsakligen mot bakgrund av detta resonemang som de tryckfrihetssakkunniga slog fast att syftet med en allmän tryckfrihet borde vara att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

De tryckfrihetssakkunnigas ståndpunkt framgår även av ett annat uttalande (SOU 1947:60 s. 120) i vilket det framhålls att tryckfriheten i första rummet har till uppgift att säkerställa en *fri nyhetsförmedling* och en *obeskuren politisk debatt* och att i nära samband därmed står dess betydelse ur en mera *vidsträckt kulturell synpunkt* såsom grundval för en allmän upplysning.

I propositionen till tryckfrihetsförordningen (prop. 1948:230 s. 33 och 83) bekräftas att tryckfrihetens syfte skall kopplas till dess betydelse som grundval för ett fritt samhällsskick och till möjligheten att kritisera och kontrollera de organ som styr och förvaltar landet. Vidare uttalas att det av syftet att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning följer att det inte är tillräckligt att tryckfriheten betraktas som en yttrandefrihet i mera inskränkt mening, en rätt att uttrycka egna tankar och åsikter, utan att den även innefattar en rätt att lämna upplysningar om sakförhållanden.

Tryckfrihetens betydelse för ett fritt samhällsskick är det väsentligaste motivet till dess grundlagsreglering. Genom tryckfriheten skall spridningen av åsikter och informationer säkras, i främsta rummet skyddas meningsutbyte och upplysning i samhällsfrågor. Även den religiösa, vetenskapliga och skönlitterära yttrandefriheten skyddas.

Det står samtidigt klart att det av tryckfrihetsförordningen skyddade området dessutom omfattar såväl upplysning och åsiktsbildning i ekonomiska frågor som framställningar av ren underhållningskaraktär, oavsett om de har något kulturellt eller moraliskt värde (Strömberg, Tryckfrihetsrätt, 11 uppl, 1995, s. 13). Till en del kan den vetenskapliga, konstnärliga och litterära yttrandefriheten sägas höra samman med den politiska yttrandefriheten, medan t.ex. underhållning, konsumentupplysning, och mer vardagligt informationsutbyte samt annat som tillhör vår levnadskultur hör till den yttrandefrihet i mer vidsträckt kulturell bemärkelse som är avsedd att omfattas av yttrandefriheten (Axberger, Tryckfrihetens gränser, 1984, s. 49 f. och Nergelius, Konstitutionellt rättighetskydd, 1996, s. 564). I motiven till yttrandefrihetsgrundlagen sammanfattas ändamålsbestämmelsen på det sättet att syftet är att "säkerställa den kommunikation mellan människor som sker offentligen i de uttrycksformer som grundlagen gäller" (prop. 1990/91:64 s. 107).

Det är emellertid viktigt att understryka att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen till allra största delen har begränsats till att avse enskildas yttrandefrihet gentemot *det allmänna*. Det är därför

som den inskränkning av det fria meningsutbytet och den allsidiga upplysningen som kan tänkas bli följden av långtgående koncentrationer på medieområdet inte skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i dag.

Principiellt sett är det emellertid inte främmande för en reglering av medborgerliga rättigheter som i första hand tar sikte på rättigheterna gentemot det allmänna att även en förpliktelse skall anses gälla för det allmänna att bereda skydd mot rättighetsinskränkningar från enskildas sida. Så t.ex. anses skyddet för yttrandefrihet enligt artikel 10 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter visserligen i första hand innebära att staten skall avhålla sig från att ingripa mot fri spridning av tankar och idéer men i viss utsträckning också kräva att staten ser till att rätten att sprida tankar och idéer skyddas mot ingrepp av personer och institutioner för vilka staten inte bär något direkt ansvar (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* s. 262). Denna tanke har dock inte kommit till direkt uttryck i de svenska grundlagsbestämmelserna.

Samtidigt står det klart att en reglering i ämnet måste utformas så att förutsättningar för ett förbud och därmed ett ingrepp i den principiellt fria etableringsrätten blir synnerligen restriktiva. Redan de regler som gäller enligt konkurrenslagen innebär en långtgående restriktivitet: endast i tre fall efter nämnda lags tillkomst år 1993 har Konkurrensverket fört talan om förbud. I dessa ogillades verkets talan i två fall och ett avgjordes genom förlikning. Det bör dock framhållas att konkurrenslagens förbudsregler har haft betydelse vid sidan härav på det sättet att det i ett par fall varje år har förekommit att förvärvande företag frivilligt åtar sig vissa konkurrensfrämjande åtgärder efter förhandlingar med Konkurrensverket.

Kriterierna enligt en ny lag för mediesektorn bör utformas med en ännu större restriktivitet, så att man säkerställer att endast sådana fall där det med styrka är påkallat från yttrandefrihetssynpunkt blir föremål för ingripande.

Enligt kommitténs mening bör lämpligen den prövning som enligt en ny lagstiftning skall göras vid ett företagsförvärv beskrivas så att den skall avse frågan om förvärvet skapar eller förstärker en ställning som kan *befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning*. En sådan lösning säkerställer att lagstiftningen står i överensstämmelse med det allmänna syfte som ligger till grund för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Om lagen skulle ange enbart detta rekvisit för ett ingripande skulle saklig överensstämmelse uppnås med regler som gäller i flera främmande länder, däribland den nya lag på området som gäller i Norge. Inte desto mindre torde det stå klart att lagen enligt svenska yttrandefrihetstraditioner då skulle bli alltför vag och svårförutsebar till sin

tillämpning. Kommittén anser att ytterligare kriterier måste ställas upp för att ett förbud skall få meddelas.

Nära till hands ligger då att ställa upp som en ytterligare förutsättning att konkurrenslagens förutsättningar för koncentrationsförbud principiellt sett är uppfyllda. En förutsättning för ingripande skulle alltså vara att koncentrationen skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Därvid måste dock bortses från konkurrenslagens krav på en omsättning överstigande fyra miljarder kr, eftersom lagen annars skulle bli tillämplig endast med avseende på de alla största medieföretagen.

En sådan lösning innebär principiellt sett att storföretagen inom den del av mediesektorn som i mest utpräglad grad svarar för opinionsbildningen får ett privilegium i konkurrenshänseende. För att en koncentration skall kunna förbjudas räcker det inte, som när det gäller andra branscher, att koncentrationen står i strid med vedertagna konkurrensrättsliga principer. Det fordras *dessutom* att koncentrationen kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Eftersom konkurrenslagen inte erbjuder möjlighet att sammanväga inflytande på olika marknader av betydelse för opinionsbildningen måste en alternativ förutsättning för ingripande kunna vara att koncentrationen skapar eller förstärker en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom *flera* sådana marknader. Detta kan nämligen inte normalt sett beaktas inom konkurrenslagens system.

Frågan inställer sig då om det flermedieinflytande som i så fall skulle vara en förutsättning för prövning skall bestämmas exakt i lagen genom angivande av en procentsats eller på liknande sätt.

Motsvarande fråga har varit föremål för överväganden på det internationella planet såväl inom EU-kommissionen som inom Europarådet. Det har därvid dock inte gällt att, såsom nu diskuteras, lägga fast en gräns för att en prövning skall få komma till stånd utan snarare att fastställa en åtminstone i princip absolut gräns för det medieinflytande från en enskild aktörs sida som över huvud taget skall anses tillåtet.

Det är således känt att de långt framskridna planer på ett direktiv som förelåg inom kommissionen innehöll en regel som tog sikte på det fallet att ett företag som ägnar sig åt att ge ut dagstidningar eller åt radio eller TV-sändningar förvärvar ett företag med en av de angivna verksamhetsgrenarna med följd att en fysisk eller juridisk person genom förvärvet skulle få kontroll avseende minst två av dessa verksamhetsgrenar. För att mäta detta inflytande skulle man beräkna den "audience share" – som kontrollen avsåg. Med detta begrepp avsågs andelen av dagstidningsläsarna eller radio- eller televisionspubliken inom ett visst område,

uttryckt i procent av hela antalet dagstidningsläsare eller hela radio- eller televisionspubliken inom samma område.

Som direktivutkastet var utformat skulle publikandelen i varje sådan verksamhetsgren som omfattades av aktörens kontroll i procent divideras med tre och de tal som därvid erhöles läggas samman. Om summan uppgick till tio eller mer, skulle förvärvet i princip vara förbjudet, låt vara att vissa möjligheter till undantag diskuterades. (Ett enklare sätt att säga samma sak skulle vara att summan av procentandelarna skulle uppgå till 30 eller mer.)

Som framgår av det föregående har planerna på ett direktiv hittills inte lett till något resultat. Den expertkommitté inom Europarådet som tillkallats för att ta fram ett förslag till rekommendation om åtgärder för att främja mångfald i medierna diskuterade, enligt vad Mediekoncentrationskommittén inhämtat, tanken på att rekommendera samma gräns. Man stannade emellertid för att ingen procentsats lämpligen borde anges, i den numera av ministerkommittén antagna rekommendationen (se avsnitt 8.2).

En gräns av det sålunda diskuterade slaget skulle bli tämligen komplicerad och svårtillämpad och ger även sakligt sett anledning till flera invändningar. Bl.a. måste ju rimligen frågan betraktas på annat sätt om det är fråga om inflytande inom en viss region än om det gäller inflytande inom landet i dess helhet. En publikandel om 40 procent behöver i det förra fallet inte vara anmärkningsvärd medan i det senare fallet naturligtvis skulle innebära ett mycket väsentligt inflytande.

Det anförda visar vanskligheten av att söka lägga fast en exakt procentsats för den prövning som här är i fråga. En sådan lösning skulle också stå i motsättning till det förut berörda intresset av att tillämpningen av en ny reglering fortlöpande skall kunna anpassas till utvecklingen av marknadsförutsättningarna och inte motverka sådana strukturrationaliseringar som kan vara önskvärda. Bedömningen bör i stället ta sin utgångspunkt i marknadssituationen sådan som den ter sig i det särskilda fallet och ytterst vara beroende vilka konsekvenser för det fria ordet som skulle kunna följa av förvärvet. Möjligen kan dock de internationellt diskuterade gränserna tjäna som viss vägledning när det gäller prövningen av en kontroll som avser landet som helhet.

Men även ett tredje typfall bör uppmärksammas. Situationen kan tänkas vara den att en svensk koncern har byggt upp en betydande koncentration på mediemarknaden, som med hänsyn till koncernens tidigare handlande och olika vidtagna arrangemang inte kan befaras hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Koncernen eller stora delar därav säljs emellertid senare till ett annat företag – exempelvis en utländsk mediekoncern – beträffande vilken man inte utan närmare prövning har samma garantier. Förvärvet bör enligt kommitténs mening i

den situationen kunna prövas och detta oberoende av om det förvärvande företaget tidigare har etablerat sig som ett medieföretag eller inte. Det betyder att en prövning också bör kunna ske om förvärvet *förändrar kontrollen* över en dominerande ställning eller en ställning innefattande ett väsentligt flermedieäggande. Förvärvet kan då i sista hand förbjudas även om det inte skulle innebära någon ökad koncentration på den svenska marknaden.

Slutligen bör i lagen uttryckligen anges att prövningen av om koncentrationen kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ske mot bakgrund av koncentrationens art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande i den nya situationen. Företagens förväntade agerande är naturligtvis ofta lättare att förutse när det gäller svenska medieföretag vars tidigare agerande inom det svenska medielandskapet kan tjäna till ledning för bedömningen. Det försteg som svenska företag därmed ibland kan få kan dock inte ses som någon diskriminering av utländska företag.

Sammanfattningsvis anser kommittén att lagen bör utformas så att en koncentration skall kunna förbjudas, om den

1. *skapar, förstärker eller förändrar kontrollen över en dominerande ställning, som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i fråga om en sådan verksamhet som enligt det föregående har särskild betydelse för opinionsbildningen - dagspress, radio och TV - eller en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom flera sådana verksamheter, och*
2. *i betraktande av koncentrationens art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.*

Utformas kriterierna för prövningen på detta sätt, synes intresset av en tillräcklig restriktivitet i tillämpningen bli säkerställt. Uppenbart är nämligen att det måste föreligga starka skäl för att man skall kunna slå fast att en koncentration kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. I all synnerhet gäller detta om, som nyss förutsatts, det förvärvande företags tidigare handlande skall beaktas. Det är därför mindre troligt att de i och för sig omdiskuterade företagsförvärv, som faktiskt genomförts på medieområdet under senare år, skulle ha blivit förbjudna. Naturligtvis skulle Mariebergs förvärv av Sydsvenska Dagbladet med dotterbolag ha blivit föremål för prövning – på samma sätt som i praktiken skedde med stöd av konkurrenslagen, låt vara med en grundlagstolkning som är diskutabel – men här har man redan facit. Förvärvet ansågs vid prövningen inte kunna angripas med stöd av konkurrenslagen och skulle redan av det skälet inte heller kunna

drabbas av den reglering som kommittén föreslår. Detsamma gäller Expressens förvärv av GT, trots att omständigheterna i detta fall delvis var annorlunda.

När det gäller en reglerings betydelse för eventuella framtida förvärv är det naturligtvis vanskligt att göra några uttalanden angående tänkbara praktiska fall. Det är nämligen erfarenhetsmässigt mycket svårt att på längre sikt bedöma utvecklingen inom mediesektorn, där drastiska förskjutningar har förekommit i många främmande länder och ibland även i vårt eget. Antag emellertid att någon av de större mediekoncernerna skulle förvärva en annan av dessa koncerner eller större delen av dess rörelse, majoritetsposten i en TV-kanal med riksspridning eller en stor och betydelsefull dagstidning. Att ett sådant förvärv skulle bli föremål för en granskning i sina detaljer med den lagstiftning som nyss skisserats framstår som ofrånkomligt. En sådan prövning skulle naturligtvis inte behöva resultera i ett förbud. Utfallet av en prövning skulle ytterst bero av planerna med förvärvet och en bedömning av dettas sannolika konsekvenser för den redaktionella självständigheten och för de praktiska möjligheterna att utnyttja yttrandefriheten.

En annan situation då ett förbud skulle kunna övervägas är om ett förvärv äger rum i uteslutande syfte att minska konkurrensen och ägarspridningen på området. Ett dominerande företag köper exempelvis upp ett konkurrentföretag för att verksamheten skall läggas ned eller helt integreras med det nya moderföretagets, utan att tvingande företagsekonomiska skäl gör affären påkallad. Uppköp efter s.k. fientliga bud – dvs. mot företagsledningens eller styrelsens vilja i målbolaget – påkallar också särskild uppmärksamhet på detta område. Förvärv av ett nyetablerat företag som kanske framgångsrikt tillämpat alternativa affärsidéer kan som förut har berörts inverka mycket negativt på andra presumtiva nyetablerares benägenhet att våga sig in på marknaden, vilket på sikt kan skada konkurrenstryck och mångfald. Slutligen måste en beredskap finnas för ändringar i ägarstrukturen som innebär en mycket stor dominans för en eller ett par enskilda aktörer.

Även om det så länge nuvarande förhållanden i sina huvuddrag består således kan förutses att förbud mot koncentrationer blir en ganska ovanlig företeelse, är det från principiell synpunkt av värde med en prövning i de former som här förutsätts. Inte minst viktig är den skyldighet att lämna redovisning av planerna med ett tillämnat förvärv som följer av en sådan reglering. Denna skyldighet gäller för näringslivet i övrigt vid sådana koncentrationer som omfattas av konkurrenslagen och bör också gälla för mediesektorn, där den är av särskild betydelse.

14.6 Alternativ till förbud

Kommitténs förslag: Kommittén förslag innebär att prövningsorganet inte tilläggs behörighet att föreskriva några åtgärder som är alternativa till förbud. Alla omständigheter i samband med förvärvet skall beaktas och därvid även sådana arrangemang som syftar till att bevara självständigheten för de i koncentrationen ingående enheterna. Några förhandlingar i frågor av detta slag på samma sätt som vid tillämpningen av konkurrenslagen bör dock inte förekomma.

Enligt konkurrenslagen behöver inte förbud meddelas i alla sådana situationer då ett företagsförvärv bedöms kunna leda till sådana skadliga effekter som avses i lagen. Om det är tillräckligt för att undanröja de skadliga effekterna, får förvärvaren enligt 36 § konkurrenslagen i stället för förbud åläggas att avyttra ett företag, en rörelse eller en del av en rörelse eller att genomföra någon annan konkurrensfrämjande åtgärd. Sådana åtgärder är i praktiken ofta resultat av en förhandling mellan Konkurrensverket och förvärvaren. I allmänhet går det till på det sättet att verket och företaget, när de har kommit överens, träffar ett avtal om förpliktelsen, varefter verket vanligen med stöd av 57 § andra stycket konkurrenslagen begär hos Stockholms tingsrätt att företagets åtagande förenas med vite. Detta brukar ske i ett antal fall varje år. I betänkandet SOU 1998:98 har förutsatts att informella kontakter mellan Konkurrensverket och företagen under den förberedande handläggningen skall öka.

På motsvarande sätt gäller enligt den nya norska medieförvärvslagen att den ansvariga myndigheten i stället för förbud kan föreskriva att förvärvaren skall avyttra vissa ägarandelar eller föreskriva andra villkor. Myndigheten har i lagen uttryckligen ålagts att först söka komma till en frivillig överenskommelse med förvärvaren, och det är därvid avsett att ordningen för tillsättande av styrelse eller chefredaktör eller motsvarande skall kunna bli föremål för en sådan överenskommelse. Liknande bestämmelser finns även i andra utländska lagar om medieförvärv, och även den konkurrenslagstiftning som gäller i jämförbara länder torde normalt kunna tillämpas på samma sätt.

Det skulle kunna synas ligga nära till hands att även vid utformningen av en svensk lag av det slag som nu diskuteras ge möjlighet till alternativa åtgärder. Här skulle kunna erbjuda sig skilda möjligheter som i praktiken har tillämpats eller diskuterats i samband med olika företagsförvärv och etableringar. Ett exempel är begränsning av röst-rätten: det förvärvande företaget skulle kunna förbinda sig att ta in

bestämmelser i bolagsordning eller motsvarande som innebär att ingen kan kontrollera mer än en viss andel av rösterna. En sådan föreskrift finns i bolagsordningen för TV4. Andra åtgärder kan vara en särskild ordning för utseende av chefredaktör eller motsvarande befattning. Bestämmelser av detta slag finns i det konsortialavtal som upprättats med anledning av Schibstedts övertagande av det operativa ansvaret för Aftonbladet och var aktuella även vid Mariebergs förvärv av Sydsvenska Dagbladet med dotterföretag. När sommaren 1998 ett samgående mellan Svenska Dagbladet och Bonnier-gruppen aktualiserades, lär ett motsvarande arrangemang ha planerats. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att ett visst antal av styrelseledamöterna skall vara oberoende. Man skulle kanske också kunna tänka sig utfästelser från det förvärvande företags sida att s.k. syndikering av redaktionellt material inte skall förekomma eller andra liknande förbindelser som syftar till att säkerställa det övertagna medieföretags redaktionella självständighet.

Här är man dock inne på ett vanskligt område som rör tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens grundläggande principer. Så t.ex. gäller enligt tryckfrihetsförordningen att ansvarig utgivare av tryckt periodisk skrift skall utses av skriftens ägare. Det kan te sig mindre lämpligt med en ordning som skulle innebära att prövningsorganet tilläggs behörighet att föreskriva om avvikelser från denna princip eller ens att förhandla med det förvärvande företaget rörande en sådan fråga eller om en fråga som rör gemensam användning av redaktionellt material och därmed ytterst innehållet i skriften. Denna problematik var för övrigt sommaren 1998 föremål för en delvis ganska livlig allmän debatt, av vilken kan slutas att det hos oss skulle vara svårt att vinna förankring för en ordning av detta slag, även om den förekommer på andra områden och internationellt sett är vanlig.

Motsvarande invändningar kan riktas även när det gäller andra tänkbara alternativa åtgärder såsom när det gäller ordningen för utseende av styrelseledamöter. Även ålägganden som går ut på att avyttra ett företag, en rörelse eller en del av en rörelse kan te sig principiellt tveksamma, när det gäller verksamhet som är skyddad av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Kommittén anser att det därför på detta område ligger närmast till hands att prövningsorganet inte tilläggs behörighet att föreskriva några alternativa åtgärder. Detta hindrar givetvis inte att organet skall beakta alla omständigheter i samband med förvärvet och därvid även kan fästa avseende vid exempelvis att det föreligger avtal om rösträttsbegränsning eller annat liknande arrangemang. Men några förhandlingar i frågor av detta slag på samma sätt som vid tillämpningen av konkurrenslagen bör inte förekomma.

Den nu beskrivna ordningen kan naturligtvis sägas ha den nackdelen att det inte kommer att finnas något som hindrar ett företag, som i anslutning till att ett företagsförvärv prövats förklarar sig avse att vidta särskilda arrangemang för att tillförsäkra det förvärvade företaget redaktionell frihet, ändrar sin inställning sedan förvärvet godtagits. Sker detta endast kort tid efter förvärvet, bör det på samma sätt som enligt konkurrenslagen finnas en möjlighet till omprövning om oriktiga uppgifter har lämnats i fråga om förhållanden av väsentlig betydelse för prövningen. Kringgåenden av detta slag är dock som förut konstaterats ovanliga i vårt land och skulle sätta företagets trovärdighet i fråga på ett sätt som innebär avgörande nackdelar för ett medie företag. Någon gång kan det naturligtvis dock tänkas att de ansvariga organen kan ha anledning att i sin prövning väga in en eventuellt föreliggande tvekan om ett utfäst arrangemang av nyss berört slag kan antas komma att bli bestående i avsaknad av sanktionsmedel.

14.7 Förhållandet till konkurrenslagen

Kommitténs förslag: Sådana produkter och tjänster som omfattas av den särskilda lagen bör undantas från konkurrenslagens tillämpningsområde.

Om i enlighet med vad som nu har förutsatts en speciallag kommer att reglera frågan om företagsförvärv i fråga om företag som bedriver verksamhet som avser utgivning av dagstidningar och sändning av radio- och TV-program, bör enligt kommitténs mening inte dessutom konkurrenslagen reglera samma fråga. Kommittén föreslår således att produkter och tjänster av detta slag undantas från tillämpningsområdet för konkurrenslagens förvävsregler. Av vad som förut har sagts framgår dock att anmälningsskyldigheten bör kvarstå.

Som framgår av det förut anförda anser kommittén emellertid att försäljning av reklamutrymme bör följa konkurrenslagens vanliga regler. En annan ordning skulle te sig irrationell och medföra risk för inkonsekvenser i tillämpningen. Här är det ju principiellt sett fråga om en annan produktmarknad beträffande vilken inte de intressen som ligger till grund för en särslagstiftning gör sig gällande. Vid sin hittillsvarande prövning av företagsförvävsfrågor när det gäller medie företag har Konkurrensverket mestadels också strävat efter att bedöma reklamförsäljning separat.

I den mån det vid ett företagsförvärv på medieområdet förhåller sig så att de berörda företagen bedriver även annan verksamhet än sådan som faller under den särskilda lagen bör också i detta avseende gälla att konkurrenslagens vanliga regler skall tillämpas beträffande sådan verksamhet.

14.8 Prövningsorgan

Kommitténs förslag: Frågor om ingripande mot en koncentration skall enligt den nya lagen prövas av domstol. Uppgifterna att följa utvecklingen, ta emot anmälningar eventuellt infordra uppgifter från de berörda företagen och i sista hand svara för prövningen av om ett ärende skall föras till domstol bör enligt den nya lagen ankomma på Konkurrensverket. En nämnd med särskild expertis knyts till verket för dessa uppgifter.

En utgångspunkt för kommittén är att frågor om förbud mot koncentrationer enligt en ny lag skall ankomma på domstol. Att något annat organ skulle tilläggas befogenheter av detta slag måste bedömas som otänkbart.

Det gäller därmed att överväga vilket organ som skall ha till uppgift att följa utvecklingen, eventuellt infordra uppgifter från de berörda företagen och i sista hand svara för prövningen av om ett ärende skall föras till domstol, dvs. uppgifter av det slag som Konkurrensverket nu har inom sitt område. Kommittén har övervägt olika alternativ i detta hänseende.

En utväg skulle kunna vara att tillskapa *ett nytt organ* enbart för detta ändamål. Den lösningen har valts i Norge. En sådan ordning kan dock vara förenad med den nackdelen att organet inte skulle få underlag för en löpande verksamhet, eftersom det naturligtvis kan förflyta avsevärd tid mellan de tillfällen då en prövning skulle aktualiseras. Kommittén bedömer därför detta som en mindre lämplig lösning.

Justitiekanslern (JK) har bl.a. till uppgift att övervaka tryckfriheten och har vissa motsvarande uppgifter på radio- och TV-området. Det skulle därför kunna synas naturligt att tillägga JK de uppgifter som nu diskuteras. De affärsmässiga, ekonomiska och konkurrensrättsliga bedömningar som aktualiseras skulle dock te sig främmande för JK och inte utan betydande svårigheter kunna handläggas inom ramen för JK:s begränsade organisation.

När det gäller de allmänna organ som för närvarande är specifikt verksamma på medieområdet bör beaktas att det vid tillämpning av den nya lagen kan förutsättas som regel bli fråga om att göra bedömningar som på en gång rör pressen och etermedia. Inget organ har för närvarande uppgifter inom båda dessa områden. Ett problem är också att organet för sådana fall då en prövning aktualiseras behöver stöd av juridisk och ekonomisk expertis.

Från tid till annan har tagits upp tanken på en omorganisation som skulle innebära att vissa av de nu verksamma organen slås samman, så att en mediemyndighet tillskapas på samma sätt som har skett i flera andra länder. Som kommittén ser saken skulle en sådan förändring kunna vara av värde, men frågan har många andra aspekter än sådana som ligger inom ramen för kommitténs uppdrag. Kommittén har därför bedömt frågan med den nuvarande myndighetsstrukturen som utgångspunkt.

Presstödsnämnden har enligt sin instruktion till huvuduppgift att pröva ansökningar om stöd enligt presstödsförordningen (1990:524) och i övrigt tillämpa bestämmelserna i samma förordning. I anslutning härtill skall nämnden också följa och analysera den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper och övriga väsentliga förändringar inom dagspressen och till regeringen rapportera om utfallet av de presstödjande åtgärderna och om förändringar i tidningsägandet. Presstödsnämnden har dessutom vissa sidouppgifter som i detta sammanhang kan förbigås. Nämnden har alltså inte uppgifter som rör radio- och TV-området och de uppgifter som skulle ankomma på ett organ enligt en ny lag mot mediekoncentration skulle te sig främmande i förhållande till huvuduppgiften.

Granskningsnämnden för radio och TV har till huvuduppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av regler för sändningarnas innehåll i fråga om radio- och TV-sändningar till allmänheten. Det ankommer i vissa fall på nämnden att föra talan vid domstol om viten och särskilda avgifter, men de bedömningar som nämnden gör för närvarande skiljer sig i mycket hög grad från dem som skulle ankomma på ett organ enligt den lagstiftning som nu diskuteras.

Radio- och TV-verket har till uppgift att besluta i frågor om tillstånd, avgifter och registrering som rör radio- och TV-sändningar riktade till allmänheten i de fall då uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan myndighet. Myndigheten har numera också den övergripande uppgiften att följa utvecklingen inom medieområdet som helhet. De åtgärder som ankommer på verket ligger möjligen något närmare de nu diskuterade nya uppgifterna än vad fallet är för Presstödsnämnden och Granskningsnämnden. Verket skulle kunna vara ett tänkbart organ om

än långt ifrån idealiskt. Det skulle te sig tveksamt att anförtro verket uppgifter som gäller pressen.

Konkurrensverket förfogar över den erforderliga juridiska och ekonomiska kompetensen. Det skulle medföra en betydande fördel att anförtro uppgiften till verket även med hänsyn till att det i de fall då ett företagsförvärv skall prövas enligt den nya lagen mycket ofta kan förutsättas förhålla sig så att en prövning av förvärvet skall göras även enligt konkurrenslagen. Prövningen enligt de båda regelverken kan då samordnas med följd att de berörda företagen i ett sammanhang kan erhålla besked angående förvärvets tillåtlighet.

Om i enlighet med kommitténs förslag den nya lagen innebär att bedömningar skall göras med anknytning till intresset av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skiljer sig visserligen uppgiften från de bedömningar som i dag ankommer på Konkurrensverket. Enligt kommitténs mening kan emellertid detta problem lösas genom att en nämnd med särskild expertis knyts till verket för prövning av de ärenden som det här gäller. Sådana arrangemang har införts i flera andra sammanhang – exempel erbjuder Socialstyrelsens rättsliga råd, som självständigt beslutar på Socialstyrelsens vägnar i ärenden som anförtrots åt rådet, liksom olika vid länsstyrelserna verksamma nämnder med särskilda uppgifter. Om konstruktionen utformas på det sättet att generaldirektören vid Konkurrensverket är nämndens ordförande och tilläggs befogenhet att till nämnden hänskjuta även andra frågor med medieanknytning än sådana som omfattas av en ny lagstiftning, tillgodoses intresset av att en samlad bedömning kan göras. Detta är också viktigt med hänsyn till önskemålet att berörda företag så snabbt som möjligt skall kunna få besked i ett uppkommet ärende.

När det gäller övriga ledamöter har kommittén övervägt om nämnden bör tillföras ett parlamentariskt inslag men stannat för att övervägande skäl talar mot en sådan ordning. Enligt kommitténs mening bör i nämnden ingå personer med särskild kompetens för yttrandefrihetsrättsliga bedömningar. Personer som härvidlag kommer i åtanke kan vara eller ha varit verksamma i mediebranschen, låt vara att detta kan tänkas medföra svårigheter när det gäller att i det särskilda fallet ge nämnden en sammansättning som innebär att inga ledamöter belastas av jävsförhållanden. Andra exempel på personer som bör kunna ingå i nämnden är företrädare för den akademiska forskningen på området eller personer som tjänstgör eller har tjänstgjort som jurymän i tryckfrihetsmål. Av nyss anförda skäl kan i detta sammanhang inte föreskrivas att ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Viktigt är emellertid att intresset av en juridisk kompetens hos nämnden tas till vara, så att en objektiv bedömning som står i överensstämmelse

med vedertagna rättsliga principer säkerställs. Enligt kommitténs mening bör de lagfarna ledamöterna bilda majoritet.

Med de nu angivna utgångspunkterna ligger det enligt kommitténs mening närmast till hands att domstolsprövningen enligt den nya lagen ankommer på Stockholms tingsrätt i första instans och Marknadsdomstolen i sista instans, så att även denna prövning i förekommande fall kan samordnas med en eventuell prövning enligt konkurrenslagen.

Det kan diskuteras om även dessa domstolar bör få biträde av särskild expertis och i vilka former domstolen i så fall bör få sådant biträde. Om som nyss har förutsatts en särskild nämnd skall knytas till Konkurrensverket synes det mindre ändamålsenligt att genomföra samma arrangemang beträffande domstolarna. Detta skulle endast innebära att ett ställningstagande från en nämnds sida överprövas av en annan likartad nämnd. I stället bör frågan om att förse domstolarna med expertis beaktas vid utseende av de ej lagfarna ledamöter som skall ingå i domstolarna. Beträffande dessa föreskrivs för närvarande i 64 c § konkurrenslagen och 4 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. att de skall vara ekonomiska experter. Enligt kommitténs mening bör, vid handläggning av mål enligt den nya lagen, en av ledamöterna ha särskild fackkunskap inom de områden som lagen tar sikte på. Härutöver gäller att det givetvis kan vara lämpligt om någon av de ekonomiska experterna har särskilda kunskaper i medieekonomi, men detta bör inte vara något obligatorium i de säkerligen sällsynta fall då en fråga enligt den nya lagen skall handläggas av domstol. Dessutom bör beaktas att domstolen har möjlighet att förordna sakkunniga och att, i den mån mål enligt den nya lagen anhängiggörs hos domstolen, man torde kunna räkna med att den specifika sakkunskapen på medieområdet vid behov införs genom parternas försorg samtidigt som den naturligtvis kommer till uttryck genom den till Konkurrensverket knutna nämndens ställningstagande.

Kommittén vill i detta sammanhang slutligen understryka den stora allmänna betydelsen av att prövningen när det gäller koncentrationsfrågor på medieområdet görs med stor skyndsamhet. På detta liksom på andra områden finns flera exempel på att ett utdraget prövningsförfarande har lett till betydande problem för berörda företag. På senare tid har också flera lagändringar antagits med syfte att avlasta Konkurrensverket rutinärenden och på detta sätt öka förutsättningarna för en skyndsam behandling. De regler som kommittén i det föregående har skisserat när det gäller prövningen på medieområdet bör kunna bidra till en snabb handläggning.

15 Särskilt om kabel-TV-företagens ställning

Kommitténs överväganden: Kabel-TV-företagen har för närvarande i många fall en monopolliknande ställning. I förening med det starka skydd som yttrandefrihetsgrundlagen ger trådsändningar medför detta svårigheter när det gäller att tillförsäkra abonnenterna tillräckligt inflytande över programutbudet, en fråga som har uppmärksammats i många sammanhang. Möjligheterna att på frivillighetens väg komma till rätta med dessa problem är delvis beroende av den tekniska utvecklingen men ter sig osäkra. Kommittén anser att det bör övervägas om inte en ändring bör göras i yttrandefrihetsgrundlagen som möjliggör lagstiftning med syfte att ge abonnenterna inflytande över vilka program som distribueras i kabelnät. Kommittén föreslår dessutom att det i radio- och TV-lagen införs en bestämmelse som riktar sig mot villkor i anslutningsavtal som innebär begränsning av rätten att installera eller använda annan kabel-TV-anläggning eller att installera parabolantenn.

15.1 Bakgrund

Inledning

I april 1997 lades fram två förslag rörande kabel-TV-företagens programutbud i betänkandet Grannlands-TV i kabelnät (SOU 1997:68). Utredaren slog bl.a. fast att kabelbolagen intar en monopolliknande ställning mot konsument och programföretag och föreslog att kabel-TV-företagen skulle åläggas att erbjuda tv-tittarna en public servicekanal från vardera Norge och Danmark mot rätt att ta ut skälig avgift, s.k. must offer-skyldighet. Det andra förslaget gick ut på att kabel-TV-företagen efter norsk modell skulle åläggas att med jämna mellanrum företa undersökningar av abonnenternas programönskemål och att resultaten av dessa skulle läggas till grund för programutbudet. Förslagen har inte lett till några åtgärder.

År 1997 prövade Konkurrensverket ett ärende om kabel-TV-företagens paketering av TV-kanaler strider mot konkurrenslagen. Ärendet initierades genom en anmälan om att kabel-TV-företagen utnyttjar sina monopol och tvingar konsumenterna att betala för TV-kanaler som de inte vill ha och undanhåller dem kanaler som de vill ha tillgång till.

År 1998 gjorde Hyresgästernas Riksförbund en framställning till regeringen rörande hyresgästers rätt att sätta upp parabolantennor.

Inget av dessa initiativ har lett till något resultat. Mediekoncentrationskommittén har mot den bakgrunden och med beaktande av den uppmärksamhet som problemen erhållit i den allmänna debatten funnit anledning att diskutera frågan om några åtgärder på området bör vidtas. Med hänsyn till att Konvergensutredningen har ett uppdrag som tangerar kommitténs – utredningen skall bl.a. bedöma om det behövs ytterligare lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald inom området för elektroniska informationstjänster samt för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar – har samråd skett med nämnda utredning. Sekretariatet har dessutom haft kontakter med Svenska Kabel-TV-föreningen, IT-kommissionen och Konsumentverket.

Kabelnät

Ett kabelnät består av flera delar, antenn, huvudcentral, stamnät, spridningsnät och fastighetsnät. Den del som ligger i fastigheten och som går ut till en s.k. överlämningspunkt utanför fastigheten kallas fastighetsnät och torde utgöra tillbehör till fastigheten. Den del av nätet som går från överlämningspunkten till kabel-TV-företaget, dvs. spridningsnätet och stamnätet, kallas ibland med ett gemensamt namn för basnät. Själva nätet innehåller nästan alltid fiber- eller koaxialkabel. Fiberoptisk kabel har en extremt hög kapacitet och används normalt i stamnätet. Koaxialkabel används från överlämningspunkterna till de enskilda hushållen. Sättet att ansluta hushållen till kabelnätet kan variera. Om det går en kabel till varje hushåll betecknas nätet som ett stjärnnät, är det däremot så att kabeln går i en slinga med förgreningar till varje hushåll är det fråga om ett kaskadnät.

Kabelnät finns framför allt installerade i flerfamiljshus. Det har hittills inte ansetts ekonomiskt lönsamt att dra stamnät till enfamiljshus.

Hushåll anslutna till kabelnät

Efter det att en lag som tillät satellitmottagning via kabelnät antogs 1984 skedde en utbyggnad av kabelnäten i Sverige. Antalet hushåll som fick tillgång till kabelnät ökade snabbt. Utvecklingen har emellertid stagnerat under de senaste åren. Expansionen för satellitkanaler sker för närvarande inte genom kabel utan genom att antalet hushållsparaboler ökar. Hösten 1996 var 45 procent av alla hushåll i landet anslutna till kabelnät och 9 procent av hushållen var anslutna till centralantennanläggning för mottagning av marksända TV-kanaler. Av dessa totalt 54 procent var det en fjärdedel som nöjde sig med att ha de kanaler som måste finnas i alla nät. Vid samma tidpunkt hade 14 procent av hushållen en privat parabolantenn och 5 procent hade tillgång till en samägd parabolantenn. Enligt uppgift från Svenska Kabel-TV-föreningen har i dag 70 procent av alla hushåll tillgång till kabel-TV och 88 procent har tillgång till antingen kabel-TV eller parabolantenn.

Överenskommelser om principerna för fördelning av kostnader på hyresmarknaden

I och med att kabelnäten byggdes ut uppkom diskussioner om hur kostnaderna för kabel-TV-anslutning skulle fördelas. SABO och Hyresgästernas Riksförbund utfärdade en rekommendation om riktlinjer som går ut på att kostnaderna för fastighetsnätet och därtill hörande teknisk utrustning för åtgärder för mottagning och separering av signaler samt för ett visst basutbud skall belasta samtliga hyresgäster genom hyran. Rena programavgifter som beror på hyresgästens val debiteras den enskilde hyresgästen. Motsvarande riktlinjer för den privata hyresmarknaden har utfärdats genom avtal mellan Sveriges Fastighetsägarförbund och Hyresgästernas Riksförbund. Enligt dessa riktlinjer skall kostnaderna för ombyggnad av fastighetsnätet och övrig teknisk utrustning täckas av bruksvärdeshyran. Fastighetsägaren får ta ut ett tillägg till hyran för lägenhet som har utrustats för att ta emot satellit- eller kabel-TV efter individuellt val. En hyresgäst som vill se andra program än de som ingår i grundutbudet skall betala en särskild programavgift som skall täcka kostnader för parabolantenn eller anslutning till basnät och eventuella kostnader för programmen.

Kabel-TV-företagen

Det finns fyra dominerande kabelnätoperatörer som tillsammans har ca 95 procent av kabel-TV-marknaden. Som redovisats i tabell 2.28 i avsnitt 2.4.4 når Telia Infomedia Tele Vision 1 300 000 hushåll. Företaget är den överlägset största aktören och har abonnenter över hela landet. Kabelvision har 350 000 hushåll anslutna. Majoriteten av Kabelvisions abonnenter bor i SABO-bostäder. StjärnTV når 240 000 hushåll i Stockholm. Sweden On Line har 184 000 hushåll anslutna och har sin tyngdpunkt i Malmö. Därutöver finns det ett knappt 70-tal mindre kabel-TV-företag i landet. Några exakta uppgifter om antalet smånät som endast har utrymme för ett fåtal kanaler finns inte.

För att kunna ta emot Telias och Kabelvisions tilläggsutbud krävs dekodrar. Stjärn-TV och Sweden On Line har en annan typ av system som gör att tilläggsutbudet levereras till de hushåll som antingen själva valt att ansluta sig eller som har anslutits genom fastighetsägarens försorg.

Kabelbranschens lönsamhet

Investeringarna i kabelnäten beräknas uppgå till 10 miljarder. De fyra dominerande företagen omsatte 1,3 miljarder kr 1997. Telias årsintäkter per hushåll uppgick samma år till 460 kr, Kabelvisions till 640 kr, StjärnTV:s till 1090 kr och Sweden On Line:s till 690 kr.

Det har spekulerats i omstruktureringar i kabel-TV-branschen sedan Scandinavian Equity Partners köpte Stjärn-TV från Singapore Telecom, men några betydande förändringar har inte skett. Lönsamheten anses generellt sett inte vara särskilt god i branschen. Det är utvecklingen inom Internet och med interaktiva tjänster som förväntas ge morgondagens goda lönsamhet, möjligen i kombination med telefoni. Det förutspås bli strukturella förändringar där privata kabel-TV-företag och kommunala nät går samman eller arbetar ihop.

15.2 Problemområdena

Det finns i dagsläget några huvudsakliga särdrag vad gäller kabel-TV-företagens ställning i förhållande till den enskilde som är värda att notera.

För det första har kabel-TV-företagen kontroll över accessnäten till hushållen.

Kabelnätinnehav kan grundas antingen på ägandet av kabelnätet eller på rätten att förfoga över nätet. Vanligen äger kabel-TV-företaget basnätet men det förekommer att företagen hyr hela eller delar av basnätet samt huvudcentral. Fastighetsnäten ägs normalt av fastighetsägaren. Tre av de fyra dominerande kabel-TV-företagen är både ägare och kabeloperatör. Sweden On Line är ibland enbart operatör och låter de anslutna själva äga nätet. När fastighetsägaren beslutar sig för att installera ett kabelnät inom fastigheten träffas ett avtal mellan denne och kabel-TV-företaget (av de stora aktörerna är det endast Telia som förutom avtal med fastighetsägarna har individuella avtal med ca 5 procent av de anslutna hushållen). Normalt löper avtalen på ca 5–15 år.

Det är i första hand vid upphandlingstillfället och när avtalet skall förnyas som det föreligger en viss konkurrenssituation. I praktiken finns det emellertid på många ställen bara ett kabel-TV-företag som har byggt nät eller på annat sätt är verksamt i orten. I den mån det finns konkurrerande företag har för närvarande den som redan är nätinnehavare en konkurrensfördel när avtalstiden löper ut eftersom ett nytt basnät kan behöva dras till överlämningspunkten. Teknisk utrustning som redan är installerad i fastigheten kan också behöva bytas. Sannolikheten för att fastighetsägaren skall träffa ett nytt avtal med en annat kabel-TV-företag är därför inte så stor. I regel kan alltså det kabel-TV-företag som slutit avtalet med fastighetsägaren sägas ha ett reellt monopol på att sända TV-program i nätet. Det förekommer så gott som aldrig att det finns två konkurrerande kabelnät i en och samma fastighet. Ett avtal som sluts mellan en fastighetsägare och ett kabel-TV-företag är ibland ett slags exklusivavtal; det innehåller bestämmelser som innebär att fastighetsägaren inte har rätt att sluta ett avtal med något annat kabel-TV-företag eller att använda annan centralantennanläggning.

För det andra finns det ingen lagstiftning som ger abonnenterna möjlighet till inflytande över programutbudet.

Genom fastighetsägarens val av kabel-TV-företag bestäms i princip vilket utbud av TV-program som abonnenterna får möjlighet att ta del av. Abonnenter som är hyresgäster är inte på något sätt garanterade inflytande över programutbudet och varken dessa eller fastighetsägaren kan hindra att kabel-TV-företagen plötsligt ändrar utbudet. Som medlem i en bostadsrättsförening och ägare till en bostadsrätt kan den enskilde få ett visst inflytande över avtalet med kabel-TV-företaget på föreningsrättsliga grunder, men den enskilde är här som annars beroende av vad majoriteten bestämmer (jfr. rättsfallet NJA 1989 s.751).

För det tredje finns det i praktiken ingen möjlighet att göra individuella val ur det befintliga programutbudet

Idag ger kabel-TV-företagen i princip inte konsumenterna möjlighet att välja och betala för enstaka kanaler, s.k. á la carte, ur det utbud som kabel-TV-företagen själva har bestämmanderätten över. De tvingas att ta emot och möjligen också betala för kanaler som de inte vill se. Hur många beror på om de önskade kanalerna ligger i basutbudet eller i tilläggsutbudet. Situationen har i den allmänna debatten tillspetsat jämförts med att någon skulle gå till en tidningskiosk för att köpa Svenska Dagbladet men i så fall tvingas att köpa även Aftonbladet och Kalle Anka under hänvisning till att det totalt sett blir billigare att köpa samtliga dessa tidningar i ett paket.

Det är endast de hushåll som är anslutna till Telias digitaliserade nät och som har en egen digital TV-box som kan göra individuella val. Det är för närvarande fråga om ca 30 000 hushåll.

Kabel-TV-företagen har hänvisat till att de utländska programföretagen inte går med på att säljas kanalvis och att en lösning med individuella val kräver dyrare utrustning.

För det fjärde finns det i flerfamiljshus med kabelnät i praktiken sällan alternativa sätt att ta emot satellitsända TV-kanaler

En hyresgäst eller bostadsrättsinnehavare i en kabelansluten fastighet har inte alltid möjlighet att sätta upp en parabolantenn. Enligt uppgifter från Konsumentverket har det förekommit och förekommer ibland fortfarande att avtal om anslutning till kabelnät innehåller villkor som innebär ett förbud mot att sätta upp parabolantenn. Det torde framför allt vara de

kabel-TV-företag som från början startades av fastighetsägare som har sådana avtalsvillkor.

Dessutom gäller att om uppsättningen av parabolantennen måste ske på en plats som hyresgästen inte har nyttjanderätten till, t.ex. på grund av mottagningsförhållandena, krävs fastighetsägarens samtycke. Fastighetsägaren disponerar över sin egendom och kan utan särskilda skäl neka hyresgästen samtycke. Placering av en parabolantenn på en plats som hyresgästen i och för sig har nyttjanderätten till kan å andra sidan vara förenad med säkerhets- och miljöproblem.

För det femte finns det inget hinder för att kabel-TV-företagen själva kommer att producera programinnehållet.

Det finns ingen reglering som hindrar en nättinnehavare från att själv bedriva programverksamhet och producera medieinnehållet. Hindret för kabel-TV-företagen att bedriva egen programverksamhet togs bort samtidigt med att tillståndssystemet avskaffades år 1992. Risker finns för intressekonflikt mellan rollen som operatör och som programföretag/producent. En sådan konflikt kan påverka både abonnenterna och andra programföretags ställning i förhållande till kabel-TV-företaget.

Det har också förts fram farhågor om att kabel-TV-företagen försöker etablera sig på marknaden för tekniska kontroll- och tillträdessystem dvs. dekodrar och system för avkodning av sändningar. Detta förstärker också företagets distributionsmonopol.

15.3 Kabel-TV-verksamhet i förhållande till yttrandefrihetsgrundlagen och konkurrenslagen

Kabel-TV-företagens ställning enligt YGL

Kabel-TV-företagen har idag en stark ställning. Deras verksamhet är skyddad i yttrandefrihetsgrundlagen dels genom rätten att etablera trådnät, dels genom rätten att sända ljudradio- och televisionsprogram. Såväl av lagtexten som av förarbetena framgår att denna etableringsfrihet för sändningsverksamheten ej gör någon åtskillnad mellan att bedriva egen programverksamhet och att vidareända, dvs. endast distribuera andras program. Yttrandefrihetsgrundlagen inskränker inte etableringsfriheten för trådsändningar annat än på två sätt. Det ena är genom den s.k. must carry-regeln som strax skall beröras närmare (se även avsnitt 6.2). Det andra undantaget är att det allmänna kan ingripa

mot verksamhet som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder och hets mot folkgrupp. Var och en får annars utnyttja den positiva *friheten* att sända vad den vill genom tråd. Det innebär enligt huvudregeln att kabel-TV-företagen bestämmer över programutbud och programsammansättning.

Regleringen av trådsändningar i yttrandefrihetsgrundlagen bygger på en intresseavvägning mellan risken för sändningsmonopol och principen om etableringsfrihet. Det framgår av förarbetena att risken för att nätinnehavaren skulle få sändningsmonopol och utesluta andra från inflytande över programsättningen var förutsedd och att den utgjorde det starkaste skälet för den inskränkning i etableringsfriheten som det allmännas rätt att i lag meddela föreskrifter om sändningsplikt (must carry-skyldigheten) utgör. Skyldigheten för nätinnehavaren är formulerad så att denne måste ge utrymme för vissa program "i den utsträckning *det behövs* med hänsyn till *allmänhetens intresse* av tillgång till *allsidig upplysning*". Hur begreppet allsidig upplysning skall tolkas framgår inte av förarbetena.

Ambitionen från lagstiftarens sida vid yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst var att åstadkomma ett lika gott skydd för yttrandefriheten i andra medier som för tryckta skrifter. Det måste emellertid konstateras att förhållandena inte är kongruenta från den enskildes synpunkt. När det gäller tryckta skrifter har den enskilde både rätten och den praktiska möjligheten att vända sig till olika distributörer av exempelvis dagstidningar, tidskrifter, böcker för att ta tillvara sin informationsfrihet. Denna möjlighet finns inte i praktiken när det gäller kabelsändningar.

Vilka möjligheter finns det enligt YGL att åstadkomma konsumentinflytande?

I tidigare kabellagstiftning, som byggde på att det krävdes tillstånd för att få sända i kabelnät, fanns vissa krav på information till och samråd med de boende. Såsom bestämmelserna tillämpades innebar de emellertid inte annat än undantagsvis att konsumenterna fick inflytande över programutbudet (se närmare SOU 1997:68 s. 70 f.)

I lagrådsremissens förslag till yttrandefrihetsgrundlag (prop. 1990/91:64 bilaga 4) var must carry-skyldigheten i 3 kap. 1 § andra stycket formulerad på det sättet statsmakterna fick en generell möjlighet att i lag meddela föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program. I lagrådsremissens specialmotivering (prop. 1990/91:64 s. 115) slogs fast att avsikten var att lämna ett visst utrymme för lagstiftning som syftar till ett inflytande för *mottagarkollektivet* över valet av program som distribueras i kabelnät

och att tillåta bl.a. föreskrifter som ålägger nätinnehavare att efterhöra mottagarkretsens önskemål i fråga om vilka program som skall förmedlas i ett trådnät utöver dem som nätägaren kan vara skyldig att bereda plats. Det konstaterades också i lagrådsremissens specialmotivering att medgivandet till lagstiftning om skyldigheter för nätinnehavare innefattade en möjlighet att föreskriva om ingripanden mot åsidosättande av sådana skyldigheter.

Lagrådet ansåg emellertid att formuleringen av undantagsbestämelsen inte var tillfredsställande och förklarade att den kunde ge ett felaktigt intryck genom att den var avfattad som en generell fullmakt att i lag föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program. Lagrådet menade att en sådan fullmakt skulle kunna användas till förfång för yttrandefriheten. Lagrådet fann det angeläget att regeln omformulerades så att det positiva syftet, att garantera yttrande- och informationsfriheterna mot möjliga negativa monopoleffekter som etableringsfriheten kan ge upphov till, framgick. Lagrådet föreslog att förmedlingsplikten skulle begränsas, t.ex. genom en hänvisning till "allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning". Departementschefen anslöt sig till vad lagrådet hade anfört.

Med den lydelse som lagtexten således fick begränsades alltså möjligheten till konsumentinflytande påtagligt, eftersom must carry-skyldigheten bara får ta sikte på allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Begreppet allsidig upplysning kan knappast ges en så extensiv tolkning att det skulle kunna omfatta andra programtjänster än sådana som är rikstäckande eller har en mycket stor spridning. Inte heller synes det kunna tolkas olika beroende på den enskilde konsumentens önskemål.

Möjligheterna att angripa problemen med stöd av konkurrenslagen

Frågan om konkurrenslagen kan tillämpas på kabel-TV-verksamheten är som förut har berörts föremål för delade meningar. Under förutsättning att lagen över huvud taget är tillämplig trots etableringsfriheten i yttrandefrihetsgrundlagen erbjuder den möjlighet att komma tillrätta med några av de problem inom kabelområdet som har redovisats.

Konkurrensverket har prövat kabel-TV-företagens marknadsställning, och då särskilt frågan om bolagens programpaketering till hushåll kan utgöra ett oskäligt avtalsvillkor enligt 19 § konkurrenslagen. Som redovisats i avsnitt 5.1 konstaterade Konkurrensverket visserligen att samtliga kabel-TV-företag som distribuerar programkanaler till hushållen kan sägas ha en dominerande ställning eftersom de oftast blir ensam distributör på den relevanta marknaden. Konkurrensverket fann

emellertid att paketeringen av programkanaler mer beror på tekniska och ekonomiska faktorer än att företagen utnyttjar de möjligheter som följer av den dominerande ställningen och tillförsäkras sig oskäligen vinster. Konkurrensverket ansåg att distributionen av programkanaler i paket snarast utgjorde en del av företagens affärsidé och kunde uppfattas vara normalt handelsbruk i branschen. Det fanns enligt verket inget stöd för att det förekom en förbjuden samordning mellan kabel-TV-företagen att endast erbjuda abonnenterna programkanalerna i paket. Konkurrensverket ansåg att det först är när digitaliseringen är helt genomförd som det finns större skäl att kräva att företagen erbjuder varje abonnent möjlighet att påverka sitt eget programutbud.

Några avtal som innehåller villkor som förbjuder abonnenterna att sätta upp parabolantenn eller att sluta avtal med andra kabeloperatörer har inte prövats enligt konkurrenslagen. Mycket talar dock för att avtalen skulle kunna angripas såväl med stöd av 6 som 19 §§ konkurrenslagen.

15.4 Lagstiftning om inflytande över programutbud i andra länder

Norge

I Norge finns bestämmelser om konsumentinflytande i radio- och TV-lagen (kringkastningsloven) som ger abonnenterna möjlighet att bestämma vilka program som skall vidaresändas utöver must carry-kanalerna, en s.k. *abonmentvalsmodell*. I korthet fungerar modellen så att nätinnehavaren är skyldig att presentera samtliga tillgängliga program, även licensbelagda sändningar, och villkoren för mottagning och förmedling. Grundprincipen är att abonnentvalet omfattar hela kabelnätets kapacitet. I praktiken tillåts dock undantag från principen. Abonnenterna kan när som helst begära ändringar i programutbudet men regelmässigt sker valen vartannat år. Om abonnenternas val leder till ökade kostnader för utbudet får detta genomslag i abonnemangspriset. Konsumenterna har rätt att överklaga kabel-TV-företagens beslut om programutbud och nätinnehavaren har rätt att överklaga val om programsammansättningen. Överklagande sker till Statens Medieförvaltning som ofta förlikar parterna. Abonnentvalsmodellen har utvärderats (se Kringkastningssendinger i kabelnett NOU 1995:8). Utredarna ansåg att de förutsättningar som låg till grund för modellen har ändrats påtagligt, programföretagen kräver ersättning för vidaresändning i kabelnät, programtjänsterna har blivit fler och mer specialiserade och reglerna är svåra att följa på grund av stora skillnader mellan näten. Modellen

ansågs sammanfattningsvis inte tillräckligt anpassad till de nya förhållandena. Utredningens majoritet lade fram ett förslag till ändrad lagstiftning. Beträffande grundutbudet i kabelnätet byggde det på abonnentval både vad gäller programutbud och kostnadsnivå. Nätinnehavaren skulle dock ytterst avgöra vilka program som skulle sändas och vara skyldig att se till att grundutbudet gav ett varierat utbud.

Danmark

I Danmark krävs tillstånd för att bedriva kabelsändningar (se avsnitt 9.2.1). I förordningen (Bekendtgørelse 1994-01-27 nr 72) till lagen om radio- och TV-verksamhet, som är tillämplig på alla kabelbaserade telenät som är anknutna till privata bostäder finns detaljerade bestämmelser om programval och användarinflytande. En ägare av ett kabelnät är skyldig att vartannat år göra en omröstning om programsammansättningen. Bestämmelsen ger således ett visst skydd mot ständiga ändringskrav. Alla användare måste informeras om omröstningsresultatet. Omröstningen skall utformas så att samtliga användare har möjlighet att rösta och så att även minoriteter kan garanteras inflytande på programvalet, t.ex. genom att användarna har möjlighet att lägga samtliga sina röster på en kanal i stället för på flera olika. Varje användare har möjlighet att lägga fram förslag inför omröstningen. Kabelnätsägaren är skyldig att inför varje omröstning informera användarna om villkor för uppsägning av befintliga avtal med programföretag och särskilda villkor som är knutna till de kanaler som ingår i omröstningen. Till exempel huruvida en eller flera av programmen levereras till kabelnätet som en del av ett eller flera programpaket. Informationen skall i största möjligaste mån ge användarna överblick över de programfördelningsmässiga och ekonomiska konsekvenserna av eventuella ändringar i programsammansättningen. Nätinnehavaren är bara tvungen att följa användarnas programönskemål under förutsättning att denne får täckning för de utgifter som följer av programsammansättningen.

Utöver DR, TV2, och två service- och informationskanaler är ytterligare ett visst antal kanaler, beroende på kapaciteten i kabelnätet, undantagna från användarinflytande. Om nätet rymmer nio eller färre kanaler kan inga kanaler undantas, om det rymmer 10–19 kanaler kan två undantas och om det rymmer 20–30 kanaler kan ytterligare två undantas och om kapaciteten är större än 30 kanaler kan alla ytterligare kanaler undantas.

Nätägaren kan ändra kanalsammansättningen till följd av krav enligt radio- och TV-lagen eller om ändringen är nödvändig på grund av prishöjningar eller andra förhållanden som ägaren inte har inflytande över.

Vissa regler finns också om att nätägaren kan begära att användarna sluter sig samman i en förening. Mot detta svarar en rätt för användarna i ett kabelnät att gå samman i en förening och det åligger nätägaren att tillhandahålla all nödvändig information för att de skall kunna bilda en förening.

Om ett kabelnät är uppbyggt som ett grenledningssystem och kanalerna sänds i mer än ett paket skall användaren kunna avsäga sig kanaler som kostar mer än 25 kr i månaden, dock finns undantag för vissa grupper av användare.

15.5 Utredningen om ökade norska TV-sändningar i svenska kabelnät

Förslaget

Utredningen föreslog (SOU 1997:68 s. 102) att kabel-TV-företagen efter norsk modell skulle vara skyldiga att med jämna mellanrum företa undersökningar av abonnenternas programönskemål. Av särskild betydelse ansågs vara att dessa undersökningar genomfördes på ett objektivt sätt av företag eller organisationer som är fristående från kabel-TV-företagen och att det klargjordes vilka kanaler som var möjliga att tillhandahålla och kostnaden för olika alternativ samt att abonnenterna informerades om resultaten.

Remissynpunkter

Flera remissinstanser var positiva till utredningsförslaget att kabel-TV-företagen skulle tvingas att göra regelbundna undersökningar av önskemålen för att lägga dessa till grund för programutbudet. Dock framfördes tvivel från några håll, även från remissinstanser som i princip var positiva till utredningsförslagen, att sådana studier skulle leda till ett radikalt annorlunda utbud och verkligen öka konsumentinflytandet. Bl.a. pekades på risken för att kabel-TV-företagen genom prissättningen av kanalerna och beslut om placering i bas- resp. tilläggsutbud skulle kunna styra resultatet av undersökningarna. Vidare uttrycktes farhågor att om resultatet av publikundersökningarna ensamt skall vara bestämmande kan majoritetens preferenser komma att strypa möjligheten för konsumenter med speciella önskemål att få dessa tillgodosedda genom s.k. nischkanaler, endast kanaler som tilltalar den breda publiksmaken kan göra sig gällande.

En tänkbar slutsats kan vara att det finns anledning att göra en närmare beskrivning och analys av vilka effekter programvalsundersökningar skulle kunna få och detta bör i så fall läggas ut som ett uppdrag till en forskare eller en institution som bedriver sådan forskning.

15.6 Tekniska förutsättningar

Nuvarande teknik

För att kunna ta ställning till vilka handlingsalternativ det finns för att lagstiftningsvägen eller på annat sätt hitta lösningar på problemen med kabel-TV-företagens ställning måste hänsyn tas till såväl de tekniska som ekonomiska och kommersiella förutsättningarna.

Kabelnäten har idag mycket olika storlekar och tekniska förutsättningar. Det finns allt från nät som inte har plats för mer än ca sju analoga kanaler till nät med kapacitet för ca 200 digitala kanaler. Den praktiskt tillgängliga kapacitet som är vanligast ger utrymme för ett utbud av 30–40 kanaler. Vissa kabelnät har selektionssystem och kan då sända flera programutbud. Till exempel är StjärnTV:s kabelnät konstruerade så att varje hushåll har en egen kabel till fastighetscentralen. Det innebär också att systemet är utformat för interaktivitet, varje hushåll kan inte bara ta emot utan även sända signaler tillbaka.

Några egentliga tekniska hinder finns idag inte hos de stora aktörerna för att införa möjligheten att erbjuda abonnenterna att välja á la carte ur det befintliga programurvalet. Kostnaderna för detta beror på hur många huvudcentraler, vilka behöver förses med kodrar, resp. kabelnät är utrustat med. Både Telia och StjärnTV har kabelnät som har få huvudcentraler. Däremot har Kabelvision och Sweden On Line nät med många huvudcentraler.

Generellt sett torde det finnas bättre ekonomiska förutsättningar att installera dekodersystem i stora nät, medan små nät är hänvisade till s.k. positiva filter.

Den tekniska utvecklingen

Enligt t.ex. IT-kommissionens uppfattning kommer förutsättningarna för kabel-TV-företagens verksamhet att förändras radikalt inom de närmaste åren genom att näten digitaliseras. Den tekniska utvecklingen kommer att göra det möjligt med ett i princip obegränsat utbud av kanaler. Hur långt tid övergången från analog till digital distributionsteknik tar finns det olika uppfattningar om. Större delen, ca 85 procent, av Telias kabel-

TV-nät är redan digitaliserat. Detta har lett till att kunderna kan använda pay-per-view-systemet för beställning av filmer och – som tidigare nämnts – att hushåll som har digital TV-box (dekoder) kan göra individuella val.

Kabel-TV-branschen präglas på flera sätt av en stor osäkerhet. Av remissvaren över Ds 1998:5 Digital marksänd TV -- lagändringar kan utläsas att framför allt kabelföretagen själva har uppfattningen att utformningen av must carry-reglerna har stor betydelse för konkurrensförhållandena mellan kabelföretagen, investeringsviljan och därmed den tid det tar att införa nya tekniska lösningar. Tidpunkten för igångsättandet av de digitala marksändningarna har också betydelse för utvecklingen inom kabel-TV-branschen.

Från Svenska Kabel-TV-föreningens sida görs bedömningen att inom ca 1–2 år kommer abonnenterna att kunna dels välja och betala á la carte, dels sätta samman egna programpaket om t.ex. 10 kanaler med en viss rabatt i förhållande till priset vid val av enstaka kanaler. Utgångspunkten för bedömningen är att dekodrar, som utgör den stora kostnaden, ändå kommer att krävas för de digitala sändningarna.

Från flera håll hävdas att utvecklingen går mot att kabelnäten inte bara kommer att rymma TV-sändningar, utan att de blir multimedienät med telefoni, data för distansarbete, höghastighetsinternet och olika beställtjänster. Sweden On Line och även andra kabelföretag gör redan försök med olika tjänster i kabelnäten. StjärnTV prövar att sända internet via kabelnätet. Telia försöker att med s.k. ADSL-teknik erbjuda multimediatjänster i telefonnätet. Syftet är att tillhandahålla Internet och andra interaktiva datatjänster. Än så länge är utrymmet i telefonnäten mer begränsat än i kabelnäten.

Mycket talar för att branschen befinner sig i ett skede med relativt stora investeringar i näten. Det är då fråga om att skapa en digital infrastruktur där TV och nya tjänster trots den nya tekniken kan komma att konkurrera om det ökade utrymme som digitaliseringen medför. Stora förhoppningar ställs till att digitaliseringen skall lösa de nuvarande problemen och det är en vanligt förekommande uppfattning att man därför bör invänta denna. Det förefaller emellertid inte helt säkert att den enskilde konsumenten kommer att få tillgång till ett närmast oändligt antal TV-kanaler- eller program som han kan välja fritt ur bara för att de tekniska möjligheterna finns, särskilt som lönsamheten förväntas ligga i de nya tjänsterna och inte i traditionell kabel-TV-verksamhet. Det är därför en politisk fråga att ta ställning till om *kabelföretagen* skall ges fritt utrymme att investera i tekniska lösningar som kan komma att befästa deras monopolställning i stället för att det allmänna medverkar till att främja en konkurrenssituation som ökar de enskildas inflytande.

IT-kommissionen har t.ex. i sitt remissvar över utredningen Grannlands-TV i kabelnät (SOU 1997:68) uttalat att det är tänkbart att konkurrensen ökar genom att TV-kanalerna kommer att distribueras till hushållen på alternativa sätt. Det kan inte uteslutas att på grund av introduktionen av interaktiva tjänster kommer de konkurrens fördelar som kabelnäten har idag att förlora i betydelse, utvecklingen går mot mindre nätberoende och mer satellitanvändning. Redan nu tillämpas i begränsad omfattning s.k. head end in the sky-teknik. En förutsättning för en sådan ökad konkurrens torde vara att inte något av distributionssätten har en konkurrens fördel.

15.7 Några utgångspunkter för åtgärder på området

Det allmännas ansvar för kabelnäten i jämförelse med annan infrastruktur

Det kan till en början finnas skäl att ställa frågan i vilken utsträckning det bör vara ett samhällsansvar att se till att medborgarna får del av det programutbud som de vill ha. Ett synsätt kan vara att se kabelnäten som en samhällsinfrastruktur. Detta behöver givetvis inte betyda att det skulle ankomma på det allmänna att ha kontrollen över kabelnäten eller att ombesörja själva distributionen av TV-program i näten. Ett sådant offentligt åtagande ter sig inte som realistiskt och skulle vara principiellt olämpligt. Kabelnäten är inte allmänna nät. Telia är visserligen en stor statlig aktör men agerar i stort sett inte annorlunda än andra kabel-TV-företag sedan bolagiseringen.

Ett annat synsätt är konkurrensperspektivet. Staten har hittills intagit hållningen att ingen kan åläggas att bygga konkurrerande nät och att det allmänna skulle svara för utbyggnaden framstår knappast som en möjlig lösning från ekonomiska utgångspunkter (prop.1990/91:64 s. 87).

Ytterligare ett alternativ skulle vara att skapa konkurrens i befintliga nät. Tankar har framkastats om lösningar med samtrafikavgifter enligt de modeller som finns på tele- och elmarknaden. Samhällets ansvar skulle då vara att se till att det finns reella möjligheter att åstadkomma konkurrens i näten genom att nätägarna får en skyldighet att bereda utrymme för flera operatörer i näten. Detta förutsätter att det finns en teknik för samtrafik. Samtrafik i kabelnät har prövats i något fall när Telia inte utnyttjade hela frekvensutrymmet. Det förekommer i praktiken redan samarbete mellan konkurrerande kabel-TV-företag. Som ett exempel har nämnts att Teliaabonnenter i en fastighet som ligger i ett område som domineras av StjärnTV-nät kan bli uppkopplade på

StjärnTV:s nät. Stjärn-TV tillhandahåller således tjänsten att sända Telias signaler i sitt distributionsnät. I Tyskland finns nya regler om att ett kabel-TV-företag som har mer än en viss del av marknaden inom sitt sändningsområde måste ge utrymme åt andra operatörer.

Telelagen bygger på samtrafik i de allmänt tillgängliga telenäten och avregleringen har gett den enskilde konsumenten möjlighet att utnyttja olika operatörer för riks- och utlandssamtal. Kommittén anser att en lösning som går ut på att få till stånd samtrafik i näten skulle både ur infrastruktur- och konkurrensperspektivet vara intressant och förenlig med statens roll att säkerställa tillgängligheten till massmedierna. Den torde dock rymma komplicerade tekniska, ekonomiska och juridiska överväganden som inte ligger inom ramen för kommitténs nuvarande uppdrag.

Konsumentinflytande eller informationsfrihet som utgångspunkter för olika handlingsalternativ

Den monopolliknande ställning som har uppkommit på kabel-distributionsområdet står naturligtvis inte i bokstavlig i strid med regeringsformens bestämmelser om informationsfrihet, vilken tillförsäkras enskilda endast gentemot det allmänna. Inte desto mindre kan förhållandena på området enligt kommitténs mening anses mindre väl förenliga med de rättspolitiska värderingar som ligger till grund för informationsfriheten. Den enskilde har i praktiken inte alltid det fria val som han borde ha i en ordning som fullt ut tillgodoser dessa värderingar.

Det står vidare klart att, om man på detta område vill genomföra förbättringar för allmänheten genom någon form av åläggande för kabel-TV-företagen, detta förutsätter en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.

Den bästa lösningen från den enskildes synpunkt skulle naturligtvis vara att varje kund erbjuds vad han efterfrågar. Detta skulle innebära vad som brukar kallas ett pay-per-view-system, en ordning som Telia i viss utsträckning har börjat tillämpa. För närvarande torde inte alla kabelnät vara konstruerade så att detta går att genomföra. Många kabel-TV-företag har av olika skäl investerat i tekniska lösningar som för närvarande inte medger detta system. Det torde dock inte vara fråga om olösliga tekniska problem utan mer än fråga om vad som kan anses vara kommersiellt gångbart. Ett pay-per-view system kräver sannolikt investeringar i kabelnät och dekodrar. Möjligheten att få lönsamhet torde då hänga ihop bl.a. med nätens storlek.

Det kan naturligtvis finnas skäl som talar för att statsmakterna bör avvakta och invänta en eventuell teknisk och ekonomisk utveckling som leder till ett system som visserligen i praktiken alltför skulle innebära

att normalt endast ett kabel-företag är anlitat som operatör för varje fastighet men att operatören ger möjlighet att välja ur ett så stort utbud som pay-per-view-lösningar för den enskilde medger.

Om man bedömer de nuvarande förhållandena som otillfredsställande synes det vara försvarligt att avvakta med åtgärder under förutsättning att det med stor sannolikhet går att förutse att bl.a. digitaliseringen och marknadskrafterna gör att utvecklingen är på väg mot ökad valfrihet i programutbudet och ett mer differentierat betalningssätt för den enskilde konsumenten. Förutsägelseerna om en sådan utveckling bör inte bara gälla vad som är tekniskt möjligt utan också vad som framstår som ekonomiskt sannolikt med tanke på de investeringar som kabel-TV-företagen redan har gjort i befintlig teknik. Om det önskade målet kan förväntas bli uppnått t.ex. på fem års sikt, ungefär den tid den tar att ändra yttrandefrihetsgrundlagen, finns det kanske inte tillräckligt starka skäl för att ingripa med lagstiftning nu. Sannolikheten för att någon form av samtrafiklösning som medger konkurrens mellan kabelföretagen i näten skall uppkomma utan att det allmänna griper in ter sig däremot som mindre sannolik i dagsläget. En diskussion om statliga åtgärder för att stimulera denna utveckling på annat sätt än genom lagstiftning torde ligga utanför kommitténs uppdrag.

Om man i enlighet härmed skulle avstå från att göra ingrepp i grundlagen behöver inte detta utesluta att man på andra vägar söker förbättra konkurrensen och allmänhetens förutsättningar att göra fria val. I detta avseende kan bl.a. hänvisas till att Hyresgästernas Riksförbund gjort en framställning till statsrådet Lars Engqvist, vilken vidarebefordrats till Justitiedepartementet, rörande hyresgästernas möjlighet att använda parabolantennor. Kommittén ifrågasätter om inte denna fråga under alla förhållanden bör bli föremål för en närmare undersökning, t.ex. med den inriktningen att tillstånd att sätta upp parabolantennor vid vägrat samtycke från hyresvärderna får sökas hos hyresnämnden. Det står dock klart att någon egentlig lösning av problemen inte kan erhållas på denna väg, eftersom det med hänsyn till känsliga stads- och kulturmiljöer samt av säkerhetsskäl och byggnadstekniska skäl inte sällan saknas möjlighet att sätta upp parabolantennor på fastigheter.

Kommittén vill vidare påpeka att de ändringar som kommittén har förordat i det föregående innebär att nuvarande osäkerhet om konkurrenslagens tillämplighet på medieområdet undanröjs. Kommittén har föreslagit att det i konkurrenslagen skall tas in en föreskrift som innebär att prövningen av verksamhet inom den grundlagsskyddade sektorn skall ske under beaktande av de grundläggande intressena av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Detta innebär att möjligheten att genom

konkurrenslagen komma till rätta med problemen på kabel-TV-området ökar något, dock knappast i sådan mån att man löser problemen.

En lagstiftning med direkt inriktning på problemen skulle kunna vara att antingen införa en principiell skyldighet för kabel-TV-företagen att låta den enskilde få göra individuella val enligt pay-per-view-systemet eller också tillgodose konsumenternas intresse av inflytande över programutbudet som kollektiv enligt en s.k. abonnentvalsmodell med de nordiska ländernas bestämmelser som förebild. Båda dessa lösningar förutsätter en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.

15.8 Kommitténs slutsatser

Kommitténs lösning beträffande huvudfrågan – ägar- och maktkoncentrationen i medierna – kräver grundlagsändring. Möjligheterna att på frivillighetens väg komma till rätta med problemen på kabel-TV-området ter sig så osäkra att kommittén anser att det samtidigt bör övervägas om inte en ändring bör göras i yttrandefrihetsgrundlagen som möjliggör lagstiftning med syfte att ge abonnenterna inflytande över vilka program som distribueras i kabelnät. Ändringen i yttrandefrihetsgrundlagen bör enligt kommitténs mening i så fall vara utformad så att den ger utrymme för lagstiftningslösningar av olika ingripande karaktär, alltifrån ett visst inflytande för mottagarkollektivet över programvalet till en rätt för den enskilde abonnenten att göra individuella val, beroende på bedömningar t.ex. av den tekniska utvecklingen, konkurrensituationen och ekonomiska förutsättningar.

En ändring i detta syfte kunde förslagsvis vara utformad så att undantaget från den principiella etableringsfriheten på kabel-TV-området enligt 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen inte som nu begränsas till att ta sikte på allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Även allmänhetens intresse av inflytande över programvalet borde kunna bli föremål för reglering utan hinder av den grundlagsfästa etableringsfriheten. Kommittén anser däremot inte att det finns underlag för att nu lägga fram ett förslag till de bestämmelser i vanlig lag – närmast i radio- och TV-lagen – som i så fall skulle komma att behövas. Kommittén föreslår i stället att frågan tas upp av regeringen beroende på den fortsatta utvecklingen under de närmaste åren.

Möjligheten att sätta upp parabolantennor och att etablera konkurrerande kabelnät är principiellt viktig för den praktiska möjligheten att utnyttja yttrande- och informationsfriheten och för att förhindra maktkoncentration inom kabel-TV-området. Kommittén anser därför att det redan nu finns anledning att ta upp frågan om att i radio- och TV-lagen införa förbud mot avtal som innehåller villkor enligt vilka abonnenterna

förbjuds att sätta upp parabolantennor eller ansluta sig till konkurrerande kabelnät.

När det gäller förbud att sätta upp parabolantennor är det svårt att se att det över huvud taget kan föreligga något legitimt intresse från ett kabel-TV-företags sida att uppställa ett sådant villkor. Som kommittén ser det är ett villkor av detta slag snarast att anse som otillbörligt. De förhållanden med anknytning till miljö- eller säkerhetsintressen eller byggnadstekniska förutsättningar som kan tala emot att parabolantennor sätts upp är ju typiskt sett sådana som fastighetsägaren och i vissa fall myndigheter har att beakta och berör inte kabel-TV-företaget som sådant. Inte heller kan något godtagbart konkurrensintresse åberopas.

Kommittén anser emellertid att liknande skäl kan åberopas mot att tillåta villkor som förbjuder anslutning till ett konkurrerande kabel-TV-företag. Från branschens sida hävdas dels att det inte går att få lönsamhet i verksamheten om konkurrerande nät tillåts och att produkterna idag är alltför lika för att motivera konkurrerande nät hos samma abonnent (ca 98 procent av sändningarna avser SVT, TV3, TV4 eller Kanal5). Som kommittén ser saken är emellertid det en fråga för konsumenten huruvida denne vill ansluta sig till ett eller flera kabelnät och det kan inte vara ett legitimt intresse från kabel-TV-företagets sida att införa en konkurrensbegränsning.

Under förutsättning att konkurrenslagen kan tillämpas på detta område torde visserligen villkor av detta slag kunna förbjudas med stöd av 19 § konkurrenslagen. Detta förutsätter dock en aktion i det särskilda fallet från Konkurrensverkets sida. Till detta kommer att det här inte endast är konkurrensen som står på spel utan också allmänhetens möjlighet att få information.

Kommittén anser därför att det ligger närmast till hands att i radio- och TV-lagen uttryckligen införa en bestämmelse som riktar sig mot avtalsvillkor av här aktuellt slag. Om det där endast föreskrivs att ett sådant avtalsvillkor civilrättsligt är utan verkan och det således inte öppnas någon möjlighet att ingripa med vitesförbud e.d, synes det inte kunna hävdas att bestämmelsen skulle strida mot grundlag.

16 Ikraftträdande

Kommitténs förslag: Förslagen till ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan inte träda i kraft förrän den 1 januari 2003. Huvuddelen av övriga författningsförslag är beroende av dessa grundlagsändringar och bör träda i kraft samtidigt. En av de föreslagna ändringarna i konkurrenslagen är dock inte beroende av grundlagsändring och bör därmed kunna träda i kraft den 1 januari 2000. Detsamma gäller i fråga om förslaget till ändring i radio- och TV-lagen.

Förslagen till ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen förutsätter två likalydande beslut av riksdagen, av vilka det andra inte får fattas förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket. Dessa förslag kan därför inte träda i kraft tidigare än den 1 januari 2003. Kommitténs förslag till mediekoncentrationslag liksom det härtill kopplade förslaget till ändring i konkurrenslagen är beroende av en sådan grundlagsändring och bör därför träda i kraft samtidigt.

Kommittén har emellertid härutöver förordat att det i konkurrenslagen införs en bestämmelse enligt vilken Konkurrensverket eller domstol vid avgöranden som berör sådan verksamhet som har anknytning till skyddet för yttrandefriheten särskilt skall beakta intresset av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Det gäller här de intressen som grundlagsregleringen av yttrandefrihetsfrågor ytterst syftar till att skydda. Det förhållandet att konkurrenslagens räckvidd är oklar när det gäller den grundlagsskyddade mediesektorn synes inte hindra att en sådan bestämmelse införs utan föregående grundlagsändring. Paragrafens betydelse blir dock naturligtvis begränsad till sådan verksamhet som redan nu anses kunna prövas enligt konkurrenslagen utan hinder av grundlagsregleringen. Anses sålunda försäljning av annonsutrymme i radio- eller TV eller i tryckt skrift vara en verksamhet som kan prövas enligt konkurrenslagen, måste vid prövningen särskilt beaktas de konsekvenser

som kan uppkomma för de medieföretag som är beroende av denna verksamhet och därmed även för det fria ordet. Detsamma gäller för vissa slags verksamheter beträffande vilka det torde stå alldeles klart att en prövning enligt konkurrenslagen redan för närvarande är möjlig såsom teknisk verksamhet med anknytning till radio- eller TV- sändningar eller pappersbruks- eller bokbinderiverksamhet. Den nu diskuterade bestämmelsen synes därför kunna träda i kraft redan den 1 januari 2000.

Slutligen har kommittén föreslagit att det i radio- och TV-lagen införs en bestämmelse som innebär att sådana avtalsvillkor i samband med avtal om anslutning till ett kabelnät som innebär att abonnenterna förbjuds att sätta upp parabolantennor eller ansluta sig till konkurrerande kabelnät skall vara utan verkan. Som förut har anförts kan denna bestämmelse inte anses förutsätta grundlagsändring. Även det förslaget bör alltså kunna träda i kraft den 1 januari 2000.

17 Konsekvenser av förslagen

När ny eller ändrad lagstiftning om myndighetsprövning föreslås finns det ofta en betydande osäkerhet om konsekvenserna för de ansvariga myndigheterna. I förevarande fall är emellertid läget speciellt så till vida att Konkurrensverket redan nu agerar med den utgångspunkten att konkurrenslagen är tillämplig i fråga om mediesektorn. I de delar som kommittéförslaget innebär att tillämpningen av konkurrenslagen säkerställs genom grundlagsändring uppkommer således inte några ökade kostnader för verket och inte heller för de domstolar – Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen – som handlägger konkurrensfall.

Den nya mediekoncentrationslag som kommittén föreslår innebär att Konkurrensverket i vissa fall skall pröva koncentrationer på medieområdet som uppstår genom företagsförvärv eller på liknande sätt. När det gäller koncentrationer av det slag som verket hittills har ansett sig kunna pröva enligt konkurrenslagen innebär förslaget en förenkling så till vida som förutsättningen för ett ingripande är – utöver vad som enligt konkurrenslagen krävs redan för närvarande – att en koncentration kan befaras hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Detta är uppenbarligen endast sällan förhållandet, och prövningarna torde i dessa fall kräva mindre arbete än hittills.

Å andra sidan innebär förslaget också en befogenhet för Konkurrensverket att aktualisera ingripanden även i vissa sådana fall då det nuvarande omsättningskravet inte är uppfyllt, t.ex. när det gäller vissa koncentrationer på regional nivå. Detta innebär ett ökat ansvar för bevakningen. I vilken utsträckning praktiska situationer kan komma upp som påkallar en prövning är omöjligt att förutse. Kommittén gör dock den bedömningen att sammantaget ett visst ökat arbete uppkommer för Konkurrensverkets del men att denna ökning i förhållande till de många uppgifter som redan nu ankommer på verket blir endast marginell.

Ibland kan den situationen tänkas uppkomma att en koncentration i vissa delar skall prövas enligt den nya mediekoncentrationslagen och i andra enligt konkurrenslagen. Det är emellertid inte fråga om någon dubbelprövning. Eftersom det är samma myndighet som föreslås handlägga ärenden enligt båda regelverken kan prövningen samordnas och detta förhållande i sig bör inte föranleda ökade kostnader.

Förslagen innebär emellertid dessutom att en mediekoncentrationsnämnd skall inrättas vid Konkurrensverket. Även kostnaderna för denna nämnd är beroende av i vilken utsträckning det uppkommer praktiska fall på det aktuella området. Med viss ledning av uppgifter om kostnaderna för det till verket redan nu knutna Rådet för konkurrensfrågor gör kommittén emellertid den bedömningen kostnaderna kan beräknas uppgå till allra högst 50 000–100 000 kr om året. Det är alltså fråga om marginella kostnader. För de ansvariga domstolarna uppkommer inga motsvarande kostnader.

Även för de olika branscherna inom mediesektorn präglas en bedömning av konsekvenserna av det förhållandet att Konkurrensverket redan i dag agerar med utgångspunkt i att konkurrenslagen är fullt ut tillämplig. Förslaget innebär ingen ökning av anmälningsskyldigheten. Naturligtvis kan det sägas att friheten särskilt för de större aktörerna begränsas genom att det klart läggs fast att mediesektorn i stor utsträckning är underkastad de spelregler för lojalt agerande som gäller för näringslivet i övrigt i Sverige och internationellt. Långsiktigt får detta dock bedömas vara en fördel för denna sektor som helhet. I ekonomisk teori och analys har värdet för olika branschers utveckling av en fungerande och effektiv konkurrens på både nationella och internationella marknader allt starkare betonats på senare tid.

Enligt direktiven skall kommittén ytterligare redovisa regionalpolitiska (dir. 1992:50) och jämställdhetspolitiska (dir. 1994:124) konsekvenser.

Som tidigare nämnts medför förslagen möjligheter att granska och ingripa mot koncentrationer på regional nivå. Detta kan i någon mån anses ha regionalpolitisk betydelse.

Frågan om ägar- och maktkoncentration i näringslivet har utan tvivel jämställdhetsaspekter. Sannolikt har det en viss positiv effekt från sådana aspekter i den mån möjligheterna att åstadkomma koncentrationer begränsas. Kommittén vågar emellertid inte karakterisera konsekvenserna av det föreliggande begränsade förslaget som betydelsefulla från denna synpunkt. Vill man åstadkomma verkligt avgörande insatser för jämställdheten inom näringslivet behövs nog generella åtgärder på detta område av ett slag som faller långt utanför kommitténs uppdrag.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap. 11 §

Utan hinder av denna förordning gäller vad som är föreskrivet i lag om förbud mot

1. sådant samarbete mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på ett märkbart sätt eller ger ett sådant resultat,
2. missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning,
3. sådan sammanslagning, förvärv eller liknande utvidgning av kontroll av företag som kan befaras hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning eller som, på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt, skapar eller förstärker en dominerande ställning, vilken väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.

Första stycket ger ej stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten och inskränker ej heller den befogenhet som enligt 5 kap. 3 § tillkommer utgivare av periodisk skrift.

Paragrafen syftar till att ge ett stöd i TF för tillämpningen av konkurrenslagen och den särskilda mediekoncentrationslag som kommittén föreslår. I *första stycket* anges med hänsyn härtill att TF inte hindrar förbud mot konkurrensbegränsande samarbete, missbruk av dominerande ställning och förbud mot koncentrationer. Formuleringarna i punkt 1 och 2 samt andra ledet av punkt 3 är med vissa redaktionella förenklingar hämtade från 3, 6, 19 och 34 §§ konkurrenslagen, sistnämnda lagrum i den lydelse som föreslagits i SOU 1998: 98. Eftersom koncentration enligt nämnda förslag ges en legaldefinition som inte lämpligen bör tas in i TF har i stället den avsedda innebörden av begreppet – ”sammanslagning av företag eller förvärv av företag eller andelar i företag” – uttryckligen angetts. Att utan någon definition använda begreppet koncentration skulle nämligen kunna ge underlag för den tolkningen att även nyetableringar och egenexpansion inbegrips, vilket inte är avsikten. Begreppet koncentration enligt förslaget i SOU

1998:98 tar härutöver sikte på fall då en eller flera fysiska eller juridiska personer som redan kontrollerar ett eller flera företag genom förvärv av värdepapper eller tillgångar, genom avtal eller på annat liknande sätt direkt eller indirekt får kontroll över ett eller flera företag eller delar därav. Detta uttrycks i förslaget till ändring i TF med orden "liknande utvidgning av kontroll".

Det är viktigt att observera att, när det i paragrafen talas om företag, inte bara svenska utan även utländska företag avses. Kommittén har övervägt att med hänsyn till frågans praktiska betydelse föreslå att detta uttryckligen anges i lagen men har stannat för att detta inte är nödvändigt, eftersom det skulle bryta mot systematiken och möjligen kunna ge anledning till ej avsedda motsatsslut vid tolkningen av andra paragrafer i TF. Som kommittén understrukit i den allmänna motiveringen är emellertid det avgörande både för mediekoncentrationslagens och konkurrenslagens tillämpning inte företagets nationalitet utan i vad mån effekten av en koncentration eller av en konkurrensbegränsande åtgärd gör sig gällande på den svenska marknaden. Att liksom i åtskilliga andra bestämmelser i TF även utländska företag avses står således alldeles klart utan att det uttryckligen behöver anges.

Den valda tekniken innebär att en eventuell ändring av konkurrenslagen i skärpande riktning som går längre än som följer av den öppning i TF som föreslås inte får verkan på det område där en grundlagsskyddad etableringsrätt gäller enligt TF. För att detta skall bli fallet måste även TF ändras. Samma teknik har alltså valts som när det gäller grundlagsförankringen av tryckfrihetsbrotten.

I punkt 3 har dessutom angetts att TF inte heller hindrar förbud mot sådan koncentration i nu avsedd mening som kan befaras hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Härmed avses att ge stöd i TF för den mediekoncentrationslag som kommittén föreslår.

Genom att paragrafen öppnar möjlighet för förbud i här avsedda fall torde det utan särskild föreskrift stå klart att även en anmälningsskyldighet kan föreskrivas i vanlig lag på det sätt som har skett i konkurrenslagen och i förslaget till mediekoncentrationslag. Paragrafen ger naturligtvis också stöd för sådana undersökningar från Konkurrensverkets eller domstols sida som behövs för att få underlag för en prövning. Däremot görs inget undantag från TF:s regler om rätt till anonymitet och meddelarfrihet. En undersökning från Konkurrensverkets sida eller ett föreläggande av domstol får alltså aldrig inkräkta på detta grundlagsskydd.

Det skulle naturligtvis ha kunnat övervägas att åstadkomma en utförligare grundlagstäckning. Att i TF ta in de detaljerade ordnings- och procedurbestämmelser som för närvarande finns i konkurrenslagen synes visserligen inte kunna komma i fråga. Kommittén har emellertid

övervägt om det borde komma till uttryck i grundlagsbestämmelsen att några förpliktelser inte får åläggas enskilda av annan myndighet än domstol, vilket också är konkurrenslagens utgångspunkt. Rätten till domstolsprövning följer dock direkt av Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag, och en föreskrift i TF i detta ämne har därför ansetts kunna undvaras. Även i andra hänseenden skulle naturligtvis grundlagstäckningen kunna göras mera omfattande. Med hänsyn till intresset av att grundlagsbestämmelsen inte överlastas har kommittén dock bedömt den föreslagna regleringen som tillräcklig.

I *andra stycket* anges att första stycket inte ger stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten och inte heller inskränker den befogenhet som enligt 5 kap. 3 § tillkommer utgivare av periodisk skrift. Som har utvecklats i den allmänna motiveringen innebär första ledet av denna föreskrift att konkurrensbegränsande samarbete som rör innehållet i en tryckt skrift inte får förhindras genom en tillämpning av konkurrenslagen. Samma begränsningar gäller i fråga om missbruk av dominerande ställning. Med skrifts innehåll förstås här som i andra sammanhang både det kända och det förväntade innehållet. Inte heller förbudet mot koncentrationer får tillämpas på sådant sätt att det förväntade eller kända innehållet i tryckta skrifter tas i beaktande som skäl för ett förbud. Detta gäller även om ingripandet inte grundas på framställningen som sådan utan endast på att denna är identisk eller likartad med framställningen i en annan tryckt skrift med vilken samarbete ägt rum. Inte heller finns det något utrymme för att tillämpa reglerna om missbruk av dominerande ställning med avseende på själva innehållet i en framställning. Utan förtydligandet skulle man möjligen kunna tro att hindrande åtgärder även på grund av skrifts innehåll skulle vara tillåtna i sådana fall. Däremot måste det utan särskild föreskrift stå alldeles klart att öppningen i TF för tillämpningen av konkurrenslagen och den särskilda mediekoncentrationslagen aldrig någonsin kan tänkas komma i konflikt med andra tryckfrihetsrättsliga grundsatser, såsom t.ex. censurförbudet.

Andra ledet av *andra stycket* syftar till att klargöra utgivarens befogenhet enligt 5 kap. 3 § TF att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll, så att intet däri får införas mot utgivarens vilja, inte i något hänseende skall kunna rubbas genom en tillämpning av konkurrenslagen.

På reklamens och marknadsrättens områden har den principen utvecklats att framställningar som har ett kommersiellt syfte och rent kommersiella förhållanden till föremål i stor utsträckning undantas från TF:s tillämpningsområde (se t.ex. rättsfallen NJA 1975 s. 589, 1977 s. 751 och 1979 s. 602). Förslagets avfattning – enligt vilken det

uttryckligen anges att en tillämpning av konkurrenslagstiftningen inte inskränker den befogenhet som enligt 5 kap. 3 § tillkommer utgivare av periodisk skrift – är emellertid avsedd att ges den innebörden att konkurrenslagen aldrig kan tillämpas på sådant sätt att den ansvarige utgivare tvingas att införa något – inte ens reklam – i en tryckt skrift. Härav följer bl.a. att det aldrig kan betraktas som ett lagstridigt missbruk av dominerande ställning, om ett tidningsföretag med sådan ställning på marknaden vägrar att införa en kommersiell annons. Detta överensstämmer med vad som måste anses vara gällande rätt (se Marknadsdomstolens avgörande i det s.k. Dagen-målet, MD 1998:18 kommenterat i avsnitt 5.9).

18.2 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

1 kap. 14 §

Utan hinder av denna grundlag gäller vad som är föreskrivet i lag om förbud mot

1. sådant samarbete mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på ett märkbart sätt eller ger ett sådant resultat,
2. missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning,
3. sådan sammanslagning, förvärv eller liknande utvidgning av kontroll av företag som kan befaras hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning eller som, på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt, skapar eller förstärker en dominerande ställning, vilken väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.

Första stycket ger ej stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten och inskränker ej heller den befogenhet som enligt 3 kap. 4 § och 4 kap. 3 § tillkommer den som sänder radioprogram och utgivare av radioprogram och tekniska upptagningar.

Förslaget är i sak likalydande med förslaget till lag om ändring i TF och avses ha samma innebörd som det förslaget, när det gäller det område som skyddas genom YGL. Även den befogenhet som den som sänder radioprogram har över vad som skall förekomma i programmet omfattas av bestämmelsen. Det bör påpekas att begreppet radioprogram enligt den terminologi som används i YGL omfattar både ljudradioprogram och TV-program.

18.3 Förslaget till mediekoncentrationslag

1 § Denna lag är tillämplig på verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som består i

1. utgivning av dagstidningar,
2. sändningar av radio- eller televisionsprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Första stycket gäller inte, om verksamheten bedrivs av ett företag i vilket samtliga aktier eller andelar ägs av en stiftelse som har bildats av staten och vars styrelse enligt stiftelseförordnandet skall utses av regeringen på förslag av de politiska partier som är företrädare i riksdagen.

Liksom konkurrenslagen avses lagen vara tillämplig endast på verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Att det är fråga om en verksamhet som även har ett ideellt inslag hindrar inte lagens tillämpning. Företagsbegreppet omfattar även ekonomisk verksamhet som bedrivs utan vinstsyfte. Renodlad ideell verksamhet omfattas däremot normalt inte. Om t.ex. ett fackförbund eller ett politiskt parti skulle ge ut en gratistidning som enligt definitionen i 2 § i och för sig är att betrakta som dagstidning, får verksamheten anses falla utanför lagens tillämpningsområde under förutsättning att det ekonomiska inslaget är av uppenbart underordnad betydelse. Skulle däremot tidningen tillhandahållas mot abonnemangs- eller lösnummeravgift omfattas verksamheten av lagen, för såvitt inte avgiften är så obetydlig att man kan bortse från den.

En verksamhet kan vara av ekonomisk eller kommersiell natur även om den inte bedrivs i vinstsyfte. Någon tvekan om att den verksamhet som bedrivs av Sveriges Television, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio är av sådan natur kan inte anses föreligga, i vart fall så länge som verksamheten är avgiftsfinansierad (jfr. rättsfallet NJA 1988:503 II). Den verksamhet som dessa företag bedriver undantas emellertid från lagens tillämpningsområde genom 1 § andra stycket. Att reklamfinansierad radio eller TV utgör kommersiell verksamhet är självfallet. Detsamma gäller i fråga om en reklamfinansierad gratistidning.

I detta sammanhang bör också framhållas att i den mån riksdagen efter avvägning av olika allmänna intressen beslutat om en offentlig reglering som medför konkurrenshämmande effekter, detta anses medföra att konkurrenslagen sätts ur spel, i den mån företagen till följd av denna reglering blir rättsligt förpliktade att handla på visst sätt. Detta gäller också den nu föreslagna lagen. En koncentration som utgör en direkt och avsedd effekt av en sådan offentlig reglering eller en ofrånkomlig följd av denna kan således inte angripas med stöd av förevarande lag.

Enligt punkt 1 är lagen tillämplig på verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som består i utgivning av dagstidningar. Det är således principiellt sett tidningsföretagets ekonomiska och kommersiella utgivningsverksamhet som avses, inte den verksamhet som enligt tryckfrihetsförordningen ankommer på den av företaget utsedde ansvarige utgivaren. Med tryckfrihetsförordningens terminologi är det här fråga om den verksamhet som ankommer på den periodiska skriftens ägare. Begreppet dagstidning definieras i 2 §.

Lagen är vidare tillämplig på sändningar av radio- eller televisionsprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Terminologin är hämtad från 1 kap. 1 § radio- och TV-lagen och avsedd att tolkas på samma sätt som enligt nämnda lag.

Andra stycket undantar från lagens tillämpningsområde verksamhet som bedrivs av ett företag i vilket samtliga aktier eller andelar ägs av en stiftelse som har bildats av staten och vars styrelse enligt stiftelseförordnandet skall utses av regeringen på förslag av de politiska partier som är företrädare i riksdagen. Undantaget blir tillämpligt på Sveriges Television, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio, under förutsättning att nuvarande organisationsform behålls. Skulle organisationsformen på grund av ändrade förhållanden överges exempelvis genom beslut om permutation, så att företagen inte längre blir stiftelseägda, gäller inte undantaget.

Det bör vidare framhållas att regeringen genom en ändring år 1986 i stiftelselagen (1994:1220) har erhållit långtgående befogenheter med avseende på statliga stiftelser till följd av att problem ansetts föreligga i fråga om de statliga stiftelser som bildats med medel ur Allmänna pensionsfonden härrörande från löntagarfondernas avvecklande. Enligt 6 kap. 4 a § stiftelselagen kan således regeringen numera utan samtycke från styrelsen och oberoende av ändrade förhållanden ändra samtliga föreskrifter i stiftelseförordnandet utom dem som rör stiftelsens ändamål, om stiftelsen har bildats av staten. Skulle en sådan ändring beslutas med avseende på den stiftelse som nu avses och stiftelseförordnandet därmed inte längre täckas av lagtexten, bortfaller undantaget från lagens tillämpningsområde. En sådan ändring skulle t.ex. kunna bestå i att styrelsen för stiftelsen inte längre skall utses efter förslag av riksdagspartierna.

I andra stycket har inte uttryckligen ställts upp det kravet att programföretaget skall vara underkastat en public service-reglering. Bestämmelsen bygger naturligtvis dock på förutsättningen att en sådan reglering nu kommer att gälla för de stiftelseägda företagen. Public service-reglering finns emellertid också för TV4 som inte omfattas av undantaget.

2 § Lagen skall tillämpas under beaktande av det grundläggande intresset av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

När det i denna paragraf sägs att lagen skall tillämpas under beaktande av det grundläggande intresset av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (jfr. 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen), har avsikten varit att markera att lagen är avsedd som ett värn för yttrandefriheten och de konstnärliga friheterna och således inte syftar till en begränsning av dessa friheter. Det är självfallet att detta måste noga beaktas vid lagens tillämpning. Om det i ett givet fall skulle kunna befaras att ett förbud enligt lagen i praktiken skulle få verkan som en begränsning av de nämnda friheterna skall något förbud inte åläggas, även om de formella förutsättningarna skulle vara för handen.

3 § I denna lag förstås med

Dagstidning: En allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning som utkommer med normalt minst fem nummer i veckan,

Företag och koncentration: Detsamma som i konkurrenslagen (1993:20).

I paragrafen ges definitioner på vissa i lagen använda begrepp, nämligen dagstidning, företag och koncentration.

Begreppet *dagstidning* definieras för närvarande i 6 § presstödsförordningen (1990:524). Enligt denna paragraf är en dagstidning i förordningens mening en allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning. Den skall normalt komma ut med minst ett nummer per vecka och ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska samt i huvudsak distribueras inom landet. Den skall vidare komma ut under ett eget namn och dess egna redaktionella innehåll skall utgöra minst 51 procent av dess totala redaktionella innehåll. Med dagstidning i förordningens mening avses inte en tidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka och vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället såsom näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.

Presstödsförordningens definition har tillkommit med sikte på att reglera förutsättningarna för direktstöd av staten. Det är inte nödvändigt att definitionen är densamma i en författning med annat syfte. Det synes emellertid befogat att även i förevarande lag ställa kravet att publikationen skall innehålla reguljär nyhetsförmedling eller allmän-

politisk opinionsbildning, eftersom annars gränsdragningssvårigheter kan uppkomma när det gäller förhållandet till annat tryck av olika slag.

Presstödsförordningens dagstidningsbegrepp torde i praxis ha ansetts omfatta även dagstidningar som sprids via elektroniskt medium. I detta avseende avses samma tolkning gälla enligt den nu föreslagna bestämmelsen. Ett stort antal dagstidningar finns för närvarande tillgängliga via Internet. Ofta har tidningarna i denna form inte exakt samma innehåll som pappersutgåvan: vissa inslag saknas i den elektroniska utgåvan och andra tillkommer. I den mån en tidning utkommer under samma namn i pappersutgåva som i elektronisk form bör likväl identitet mellan tidningarna anses föreligga under förutsättning att innehållet till sin huvudsakliga del är detsamma. Frågan har för närvarande begränsad aktualitet eftersom tidningarna via Internet tillhandahålls kostnadsfritt även till icke-abonnenter och det således är tveksamt om en marknad på området kan anses ha uppstått, men i detta avseende kan en ändring i framtiden tänkas komma till stånd. På motsvarande sätt bör identitet anses föreligga för det fall en storstadstidning skulle välja att utkomma i en storstads- och en landsortsutgåva med viss skillnad i fråga om innehållet.

Självfallet är lagen tillämplig även i det fallet att en dagstidning utkommer endast i elektronisk form. Avgörande för frågan om en produkt utgör en dagstidning blir då om den förnyas fem gånger i veckan och innehåller reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning.

I detta sammanhang saknas det emellertid skäl att på samma sätt som i presstödsförordningen hänföra även publikationer som utkommer endast en gång i veckan till dagstidningar. Att den gränsen valts i presstödsammanhang har särskilda orsaker som inte har någon relevans när det gäller den reglering som nu är aktuell. I den amerikanska Newspaper Preservation Act inbegrips visserligen endagstidningar men internationellt sett är det vanligaste att endast tidningar som utkommer med normalt minst fem nummer i veckan hänförs till dagstidningar. Detta överensstämmer med det betraktelsesätt som tillämpas exempelvis inom EU-kommissionen, och denna lösning har valts i förslaget. Även i fråga om de övriga inslagen i presstödsförordningens definition gäller att de får anses sakna relevans inom ramen för den nu aktuella regleringen.

Företag definieras i konkurrenslagen som en fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Till den del sådan verksamhet består i myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag. Med företag avses också en sammanslutning av företag. Samma företagsbegrepp avses gälla enligt förevarande lag och en hänvisning har därför gjorts till konkurrenslagen.

Det saknar betydelse om företaget är utländskt eller svenskt, för såvitt det bedriver sådan verksamhet som avses i 4 §.

I Konkurrenslagsutredningens nyligen utgivna betänkande SOU 1998:98 föreslås begreppet *koncentration* infört i 34 § konkurrenslagen som en ersättning för det enligt nämnda lag för närvarande använda begreppet företagsförvärv. Enligt utredningsförslaget föreligger en koncentration dels när två eller flera tidigare självständiga företag slås samman, dels i det fallet att en eller flera personer, som redan kontrollerar minst ett företag eller ett eller flera företag, erhåller direkt eller indirekt kontroll över ett eller flera företag eller delar därav. Kontrollen kan erhållas genom köp av värdepapper eller tillgångar, genom avtal eller på annat sätt.

Förevarande lag bör i terminologiskt hänseende så nära som möjligt överensstämma med konkurrenslagen. Under antagande att Konkurrenslagsutredningens förslag genomförs används därför även i föreliggande förslag begreppet koncentration, varvid samma innebörd av begreppet som den som enligt nämnda förslag avses gälla enligt konkurrenslagen åsyftas. Det bör i detta sammanhang framhållas att resultatet av de överväganden som görs på grundval av Konkurrenslagsutredningens nyssnämnda betänkande givetvis kan behöva tas till vara även i andra avseenden vid den slutliga utformningen av förevarande lag.

Som påpekats i den allmänna motiveringen gäller konkurrenslagens förbud mot koncentrationer bara i fråga om företag som har verksamhet här i Sverige eller som bedriver rörelse här i landet (NJA II 1993 s. 132). Förvärv av företag som bedriver sin verksamhet endast utomlands – eller av rörelser som bedrivs endast utomlands – omfattas alltså inte av kontrollsystemet. Detta skall ses bl.a. mot bakgrund av att folkrättsliga principer hindrar en mera långtgående tillämpning av svensk jurisdiktion. Denna begränsning kommer således att gälla även enligt den nu föreslagna lagen. I den mån exempelvis en företagsgrupp bedriver TV-sändningar till den svenska allmänheten genom ett i utlandet registrerat bolag och samtidigt annan medieverksamhet i Sverige skall emellertid självfallet den samlade kontrollandelen beaktas vid prövningen av koncentration med avseende på verksamhet som bedrivs i Sverige.

4 § I fråga om anmälningsskyldighet beträffande koncentrationer finns regler i 37 § konkurrenslagen (1993:20). Även om anmälningsskyldighet enligt nämnda lagrum inte föreligger, får Konkurrensverket i ett enskilt fall ålägga en part i en koncentration att anmäla koncentrationen, om något av de berörda företagen bedriver verksamhet som avses i 1 § och det är påkallat av särskilda skäl. En part och andra medverkande i en koncentration har alltid rätt att frivilligt anmäla koncentrationen.

Som utvecklats i den allmänna motiveringen föreslås inga nya regler om någon automatiskt inträdande anmälningsskyldighet. I första meningen erinras emellertid om den anmälningsskyldighet som gäller enligt konkurrenslagen. Liksom enligt nämnda lag gäller att Konkurrensverket dessutom i ett enskilt fall kan ålägga en part i en koncentration att anmäla koncentrationen, när det är påkallat av särskilda skäl. En part och andra medverkande i en koncentration har vidare enligt stycket alltid rätt att frivilligt anmäla koncentrationen.

Konstruktionen har förebild i 37 § konkurrenslagen i den lydelse som detta lagrum erhöll enligt 1997 års lagstiftning. Denna lagstiftning innebar att den generella anmälningsskyldigheten när det gällde förvärv av företag med en omsättning understigande 100 miljoner kronor avskaffades och ersattes med en föreskrift om att Konkurrensverket kan ålägga en part i ett förvärvsavtal att anmäla ett visst individuellt förvärv, när detta är påkallat av särskilda skäl. Konstruktionen måste vara att uppfatta så att ett beslut om anmälningsskyldighet får tillbakaverkande kraft så till vida att de transaktioner som är aktuella, även om de skulle ha vidtagits före beslutet, inte är att betrakta som fullt genomförda förrän en prövning har verkställts (jfr. avsnitt 5.4). Ett sådant system ansågs av bl.a. rättssäkerhetsskäl förutsätta en möjlighet att anmäla ett förvärv av detta slag frivilligt, så att fristen för Konkurrensverket att väcka talan aktiveras. Därmed skulle det gå att snabbare få rättslig visshet om ingripande kommer att ske eller inte, i de mycket speciella situationer där ett företag, som är part i fråga om ett litet förvärv av det aktuella slaget, kan känna en befogad tveksamhet i frågan om huruvida förvärvet klarar en prövning enligt konkurrenslagen.

Det är framför allt i två typfall som det enligt konkurrenslagens förarbeten har förutsatts att Konkurrensverket skall kunna ta initiativ enligt de berörda reglerna i konkurrenslagen. Till en början har man tänkt på s.k. successiva förvärv, där ett redan starkt företag har som strategi att undan för undan köpa upp mindre konkurrenter eller även utan en sådan strategi rent faktiskt gör sådana förvärv vid olika tillfällen. På mer koncentrerade marknader, med marknadsdominans för ett eller flera företag tillsammans eller med fåtalskonkurrens, har detta ansetts i vissa fall kunna få särskilt negativa effekter från allmän synpunkt. Det andra typfallet har ansetts föreligga när ett starkt företag på en mer

koncentrerad marknad, med mycket få små företag, förvärvar en enstaka liten nyetablerare, för att hindra att denne i framtiden kan komma att utmana förvärvarens ställning. Detta har ansetts kunna inverka mycket negativt på andra presumtiva nyetablerares vilja att våga sig in på marknaden, vilket kan över tid allvarligt skada konkurrenstrycket (prop. 1996/97:82 s. 10 f).

Fall av detta slag bör uppmärksammas även vid tillämpning av den nu aktuella lagen. Det bör samtidigt understrykas att prövningen av om det finns särskilda skäl för anmälningsskyldighet måste få en delvis annan inriktning vid den nya lagens tillämpning än när det gäller tillämpningen av konkurrenslagen. Den nya lagen avser framför allt att skydda de praktiska möjligheterna att begagna yttrandefriheten, och den rent ekonomiska betydelsen av en koncentration är därför inte av samma intresse som enligt konkurrenslagen. Huvudprincipen bör givetvis vara att anmälningsskyldighet enligt förevarande regel åläggs när möjligheten av ett förbud framstår som tänkbar eller när förhållandena behöver undersökas närmare. Angående fall då ett förbud bör övervägas hänvisas till vad som nedan sägs under 5 §.

Ett förordnande om anmälningsskyldighet kommer naturligtvis i fråga i första hand då mer än ett av de berörda företagen bedriver sådan verksamhet som avses i 1 §, exempelvis när ett regionalt tidningsföretag köper upp ett annat sådant företag. Det bör emellertid framhållas att anmälningsskyldighet kan åläggas även om ett förvärv inte innebär någon ökad koncentration av själva medieverksamheten. Som framhållits i den allmänna motiveringen kan ett ägarbyte i sig behöva föranleda en prövning även när ett företag som tidigare inte har varit verksamt på mediemarknaden övertar en befintlig koncentration.

5 § Stockholms tingsrätt får på talan av Konkurrensverket förbjuda en koncentration som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 4 § eller som anmälts frivilligt enligt vad som anges där.

Koncentrationen skall förbjudas, om den

1. skapar, förstärker eller förändrar kontrollen över en dominerande ställning, som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i fråga om en verksamhet som omfattas av 1 §, eller en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom flera sådana verksamheter, och

2. i betraktande av koncentrationens art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Förbud får dock inte meddelas i fråga om en koncentration som har ägt rum genom förvärv på en svensk eller utländsk börs, en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller genom inrop på exekutiv auktion. I stället får förvärvaren åläggas att avyttra det som har förvärvats.

Första stycket

På samma sätt som enligt konkurrenslagen avses Stockholms tingsrätt vara specialforum för processer enligt den nya lagen. Denna ordning är motiverad bl.a. av att det kan tänkas förekomma att talan väcks både enligt den nya lagen och enligt konkurrenslagen. Frågorna bör då prövas i samma rättegång.

Andra stycket

För att ett förbud mot en koncentration skall få meddelas måste förutsättningarna vara uppfyllda både enligt punkt 1 och punkt 2.

Punkt 1 innehåller två led som är alternativa till varandra. *Det första ledet* är delvis hämtat från 34 § konkurrenslagen och tar sikte på det fallet att en koncentration skapar eller förstärker en dominerande ställning, som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Förslaget innebär dock flera avvikelser från konkurrenslagens bestämmelse.

När det gäller att bestämma den relevanta marknaden på vilken konkurrensen skall bedömas föreligger det sålunda en skillnad mellan förslagens regel och konkurrenslagens bestämmelse. Enligt konkurrenslagen måste det vara fråga om konkurrensen i landet dess helhet eller en avsevärd del av det. Den geografiska marknaden måste alltså bestå av en relativt stor del av landet, exempelvis ett landskap, ett län eller en storstadsregion. Någon sådan begränsning föreligger inte enligt förslaget, och det kan därför vara fråga om en mindre geografisk utbredning. I praktiken kan det emellertid inte komma i fråga att tillämpa lagen annat än när marknaden består åtminstone av en kommun.

En avvikelse från konkurrenslagens reglering är vidare att det inte krävs en årsomsättning på minst fyra miljarder kr (jfr. 37 § konkurrenslagen). Med en sådan gräns skulle endast de allra största mediekoncernerna inbegripas. Ytterligare en avvikelse men av mera redaktionellt slag är att det i paragrafen, till skillnad från 34 § konkurrenslagen, inte uppställs något krav på att den konkurrenshämmande effekten skall vara skadlig från allmän synpunkt. Detta skall ses mot bakgrund av att det enligt punkt 2 utgör en förutsättning för förbud att koncentrationen kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Föreligger sistnämnda föreskrift måste givetvis koncentrationen vara skadlig från allmän synpunkt. Att särskilt påpeka detta i lagtexten skulle därför vara överflödigt.

Slutligen tar förslagens regel till skillnad från konkurrenslagens även sikte på det fallet att koncentrationen innebär att kontrollen över en

dominerande ställning förändras. Som nämnts i den allmänna motiveringen kan situationen tänkas vara den att en svensk koncern har byggt upp en betydande koncentration på mediemarknaden, som med hänsyn till koncernens tidigare handlande och olika vidtagna arrangemang inte kan befaras hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Koncernen eller stora delar därav säljs emellertid senare till ett annat företag – exempelvis en utländsk mediekoncern – beträffande vilken man inte utan närmare prövning har samma garantier. Även förhållanden av detta slag har bedömts böra kunna ligga till grund för en prövning.

Innebörden i övrigt av den från konkurrenslagen hämtade principen har ingående belysts såväl i motiven till konkurrenslagen (prop. 1992/93:56, NU 17) som i de nyligen avgivna betänkandena SOU 1997:20 och 1998:98. Kommittén kan därför här begränsa sig till att ange några huvudpunkter (se avsnitt 5.2).

När det gäller att bedöma om en dominerande ställning föreligger eller skapas har på grundval av den praxis som har etablerats inom ramen för EG-rätten antagits att en marknadsandel över 40 procent är ett beaktansvärt och tydligt tecken på dominans. Förhållandena kan dock variera beroende på vilket slags marknad som det är fråga om.

Koncentrationen måste vidare innebära att den dominerande ställningen väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Detta ger uttryck för att ett s.k. konkurrenstest skall göras. Konkurrenstestet går ut på att pröva olika faktorer – exempelvis berörda företags marknadsställning och ekonomiska styrka, faktisk och potentiell konkurrens, inträdes hinder på marknaden – som det går att i rimlig grad föra bevisning om och som sammantagna ger underlag för en bedömning av om en konkurrens-skadlig effekt är för handen.

Den konkurrenshämmande effekten skall uppstå i fråga om en verksamhet som omfattas av 1 §, dvs. utgivning av dagstidningar eller sändningar av radio- eller televisionsprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Det måste här vara fråga om samma produktmarknad. Avgörande vid bestämmandet av produktmarknaden är produkternas utbytbarhet. I enlighet med den praxis som har utvecklats vid konkurrenslagens tillämpning har exempelvis morgon- och kvällstidningar olika marknader.

Eftersom den från konkurrenslagen hämtade föreskriften inte ger möjlighet till en helhetsbedömning av ett företags ställning på mediemarknaden innehåller punkt 1 ett *andra led* som ger möjlighet till en sådan bedömning. Enligt detta led, som är alternativt till det första, utgör det en förutsättning för ett förbud att koncentrationen skapar eller förstärker en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom flera sådana verksamheter som omfattas av 1 §. Vid denna bedömning skall

alltså en sammanvägning ske av företagets inflytande på olika områden av mediemarknaden även om de utgör skilda produktmarknader. Någon procentsats har inte angetts i lagtexten. Bedömningen måste ta sin utgångspunkt i marknadssituationen sådan som den ter sig i det särskilda fallet. Även det fallet att koncentrationen innebär att kontrollen över en sådan ställning förändras inbegrips.

Det är emellertid inte tillräckligt att någon av förutsättningarna enligt punkt 1 är uppfyllda. Enligt punkt 2 krävs det ytterligare för att ett förbud skall få meddelas att koncentrationen i betraktande av dess art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Vid bedömningen av koncentrationens art skall naturligtvis särskild hänsyn tas till de aktuella mediernas betydelse för nyhetsförmedling och opinionsbildning. Marknadssituationen skall bedömas med särskild hänsyn till konsumenternas valmöjligheter och sådana rättsliga eller faktiska hinder för inträde eller kvarstående på marknaden från andra företags sida som kan föreligga. Som framhållits i den allmänna motiveringen bör prövningen av berörda företags förväntade agerande ske med beaktande av deras tidigare handlande och planerna med det förvärvade företaget, varvid hänsyn givetvis också måste tas till hur situationen skulle gestalta sig om förvärvet inte kommer till stånd. Som också har konstaterats i den allmänna motiveringen innebär föreskriften att de berörda företagens förväntade agerande skall beaktas att bedömningen sannolikt i praktiken underlättas när det är fråga om svenska företag vars tidigare handlande på den svenska mediemarknaden är välkänt.

Avsikten är att bestämmelsen skall ges en restriktiv tillämpning. Det förhållandet att ett medieföretag är en stor aktör på marknaden eller efter koncentrationen kommer att vara dominerande inom en viss region är inte tillräckligt för att ett förbud skall meddelas. Alldeles självfallet är att prövningen skall ske utan varje hänsynstagande till den allmänpolitiska inriktning som det förvärvande eller det förvärvade företaget företräder. På samma sätt som vid en prövning enligt konkurrenslagen är det avsett att de olika parametrar som typiskt sett kan tala för en hämmande av det fria meningsutbytet och den allsidiga upplysningen skall noga genomgå vid prövningen och att resultatet skall vara avhängigt av en sammanvägning av dessa faktorer. Vad som därvid i främsta rummet bör undersökas är givetvis i vad mån arrangemang har vidtagits för att säkerställa den redaktionella friheten, men även faktorer som har anknytning till ledningen i övrigt över företagen – såsom utseende av styrelse – har betydelse.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 14.5) har något berörts tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen på olika tänkbara större

affärer. Som där också har framhållits är en av de situationer då ett förbud skulle kunna övervägas om ett förvärv äger rum i uteslutande syfte att minska konkurrensen och ägarspridningen på området. Ett dominerande företag köper exempelvis upp ett konkurrentföretag för att verksamheten skall läggas ned eller helt integreras med det nya moderföretagets, utan att tvingande företagsekonomiska skäl gör affären påkallad. Uppköp efter s.k. fientliga bud – dvs. mot företagsledningens eller styrelsens vilja i målbolaget – påkallar också särskild uppmärksamhet på detta område. Förvärv av ett nyetablerat företag som kanske framgångsrikt tillämpat alternativa affärsidéer kan inverka mycket negativt på andra presumtiva nyetablerares benägenhet att våga sig in på marknaden, vilket på sikt kan skada konkurrenstryck och mångfald.

Utomlands har förekommit att massmedieföretag successivt i stor omfattning har köpts upp i syfte att förvärvaren skall genomföra kampanjer av olika slag. Detta är ju i och för sig ett legitimt bruk av yttrandefriheten, men förfarandet kan tänkas ta sig former som är svåracceptabla med hänsyn till intresset av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Sådana företeelser ligger dock så fjärran nuvarande förhållanden i vårt land att det är svårt att närmare analysera de tillämpningsfrågor som kan uppkomma.

Vad som däremot kan förtjäna diskuterat är hur man skall se på en tänkbar utveckling som skulle innebära att en företagsgrupp får en ställning på en viss del av mediemarknaden, exempelvis dagspressen, som innebär att en mycket stor del av denna marknad i hela landet – kanske 50 procent eller mer – kontrolleras. Även om det skulle gälla en företagsgrupp vars omsorg om kvalitet och innehållslig mångfald är höjd över varje diskussion uppkommer då ett läge där det med hänsyn till intresset av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning är tveksamt om ytterligare koncentrationer bör tillåtas. Men även en sådan utveckling torde ligga långt från dagens verklighet.

Tredje stycket

Stycket motsvarar 34 § tredje stycket konkurrenslagen (34 a § tredje stycket enligt Konkurrenslagsutredningens förslag).

6 § Ett förbud mot en koncentration innebär att en rättshandling som utgör ett led i koncentrationen därefter blir ogiltig.

Stycket motsvarar 35 § konkurrenslagen med de redaktionella justeringar som föreslagits av Konkurrenslagsutredningen.

7 § Frågor som enligt denna lag ankommer på Konkurrensverket prövas inom verket av en särskild nämnd, Mediekoncentrationsnämnden. I nämnden skall ingå personer med särskilda insikter i frågor som avses i 1 och 2 §§. Ledamöter i nämnden och ersättare för dessa utses av regeringen.

Som anförts i den allmänna motiveringen anser kommittén att frågor som enligt förevarande lag ankommer på Konkurrensverket bör prövas av verket i särskild sammansättning. I överensstämmelse med motsvarande reglering i andra sammanhang kommer detta lagtekniskt till uttryck genom att frågorna föreslås bli prövade av en nämnd inom verket.

Kommitténs förslag innebär att det vid koncentrationer som rör ett medieföretag kan uppkomma två frågor för Konkurrensverket. Dels skall enligt förevarande lag i fråga om själva *medieverksamheten* prövas om koncentrationen skapar eller förstärker en ställning av det slag som anges i 5 § punkt inom landet och om den i betraktande av koncentrationens art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Denna prövning skall alltid göras av nämnden. Dels skall enligt konkurrenslagens vanliga regler prövas om koncentrationen vad avser *annonsverksamheten* eller eventuell annan sidoverksamhet skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det och detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt. Denna prövning behöver inte nödvändigtvis ske genom Mediekoncentrationsnämnden, men det kan inte sällan vara en fördel att den hänskjuts dit med hänsyn till intresset av att hela koncentrationsfrågan avgörs i ett sammanhang och att nämndens särskilda kompetens tas till vara. Detta intresse tillgodoses om konstruktionen i enlighet med förslaget innebär att generaldirektören är nämndens ordförande och tilläggs rätt att till nämnden hänskjuta även andra frågor än dem som obligatoriskt ankommer på nämnden. Hänskjutande i fall som

nu avses behöver naturligtvis inte ske i fall då det är uppenbart att något förbud eller annan åtgärd inte kommer i fråga.

Enligt förslaget skall i nämnden ingå personer med särskilda insikter i fråga om sådana frågor som avses i 1 och 2 §§. Som framhållits i den allmänna motiveringen har kommittén därvid tänkt sig att det i nämnden bör ingå personer med särskild kompetens för yttrandefrihetsrättsliga bedömningar och som kan vara eller ha varit verksamma i mediebranschen eller annars ha särskilda insikter i ämnet, t.ex. som företrädare för den akademiska forskningen på området eller lekmannadomare i tryckfrihetsmål. Kommittén har också pekat på vikten av att intresset av en juridisk kompetens hos nämnden tas till vara, så att en objektiv bedömning som står i överensstämmelse med vedertagna rättsliga principer säkerställs, och förordat att de lagfarna ledamöterna bör bilda majoritet.

Mediekoncentrationsnämnden avses fatta beslut på Konkurrensverkets vägnar och i dess namn, men det kan naturligtvis vara lämpligt att det i förekommande fall framgår av ett avgörande att det har beslutats av nämnden.

8 § I fall som avses i denna lag tillämpas 38–46 §§, 54–56 §§, 57 § första stycket och 58 §, 59 §, 60 § första stycket och 62–69 §§ konkurrenslagen (1993:20) på motsvarande sätt. I stället för vad som föreskrivs i 64 a § första stycket konkurrenslagen skall dock gälla att, vid huvudförhandling i mål enligt 5 § denna lag, en av de ej lagfarna ledamöterna av rätten skall ha särskilda insikter i frågor som avses i denna lag och den andre vara ekonomisk expert. Detta gäller även om förhandlingen också avser mål enligt konkurrenslagen.

Förslaget innebär som nämnts att Konkurrensverket i förekommande fall skall kunna i ett sammanhang pröva en koncentration såväl enligt förevarande lag som enligt konkurrenslagen. I praktiken kan nämligen en koncentration inte sällan tänkas beröra företag som ägnar sig både åt sådan medieverksamhet som lagen är tillämplig på och annan verksamhet. Det är därför naturligt att procedurbestämmelserna i konkurrenslagen görs tillämpliga också på de fall som avses i den nya lagen. Vid huvudförhandling i mål enligt mediekoncentrationslagen vid tingsrätt bör dock en av de särskilda ledamöterna av rätten ha särskilda insikter i verksamhet som avses i nämnda lag, och detta bör gälla även om förhandlingen också rör frågor enligt konkurrenslagen.

Hänvisningarna innebär i övrigt bl.a. att Konkurrensverket inom 30 dagar från en anmälan måste ta ställning till om en särskild undersökning av en koncentration skall genomföras. Fattas inte beslut om en sådan undersökning får någon åtgärd inte vidtas mot koncentrationen. En eventuell talan vid domstol måste väckas inom tre månader från beslutet

om särskild undersökning (38 och 39 §§ konkurrenslagen). Vidare gäller bestämmelserna i konkurrenslagen om interimistiska beslut, tid inom vilken ett koncentrationsärende skall avgöras och omprövning (41–42 §§).

Från tillämpligheten av konkurrenslagen har undantagits 57 § andra stycket, som ger Konkurrensverket möjlighet att förena ett frivilligt åtagande i samband med ett koncentration med vite. Detta skall ses mot bakgrund av vad som i den allmänna motiveringen (avsnitt 14.6) har anförts om att man här är inne på ett vanskligt område som rör tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens grundläggande principer. Det ter sig olämpligt att Konkurrensverket skulle exempelvis förhandla med det förvärvande företaget rörande en fråga om utseende av styrelse, ansvarig utgivare eller om en fråga som rör gemensam användning av redaktionellt material. Konkurrensverket har därför inte tillagts befogenhet att föreskriva några alternativa åtgärder, och inte heller ett frivilligt åtagande från det eller de berörda företagens sida bör då kunna vitessanktioneras.

Det bör ytterligare understrykas att hänvisningen till 45 § konkurrenslagen om rätt för Konkurrensverket att förelägga ett företag att lämna uppgifter aldrig får göra intrång i rätten till anonymitet eller meddelarfriheten. Detta har förut berörts i anslutning till förslaget till ändring i TF.

18.4 Förslaget till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

5 § Har verksamhet som skall prövas enligt denna lag betydelse för utövande av rättighet som avses i 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen eller 1 kap. 1 §, 3 kap. 1, 2 eller 8 § eller 10 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen, skall vid prövningen särskilt beaktas det grundläggande intresset att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Kommitténs förslag innebär att konkurrenslagen i vanlig ordning – med vissa undantag som följer av TF och YGL – är tillämplig på verksamheter av betydelse för mediesektorn. Dels gäller detta konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning, dels gäller det koncentrationer som inte avser sådan verksamhet som avses i mediekoncentrationslagen, dvs. verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som består i utgivning av dagstidningar eller sändningar av radio- eller televisionsprogram. Men även när det gäller verksamhet av sist angivet slag skall en koncentration prövas enligt konkurrenslagen

i vad den rör annan verksamhet som de berörda företagen bedriver, exempelvis försäljning av annonsutrymme.

En prövning enligt konkurrenslagen kan således i olika avseenden ha betydelse för verksamhet för vilken särskilda regler om etableringsfrihet gäller enligt TF och YGL. De härvid åsyftade reglerna om etableringsfrihet finns i TF i 1 kap. 1 § (utgivning av tryckta skrifter), 4 kap. 1 § (tryckning eller annan liknande framställning av skrifter) och 6 kap. 1 § (spridning av tryckta skrifter). Vad gäller YGL kan en etableringsfrihet utläsas ur den allmänna regeln i 1 kap. 1 § om frihet att lämna uppgifter i bl.a. radio, TV, filmer och videogram. Särskilda regler om etableringsfrihet finns i 3 kap. 1 § (kabel-TV), och 8 § (framställning och spridning av tekniska upptagningar).

Förevarande paragraf innebär att Konkurrensverket eller domstol som enligt konkurrenslagen har att fatta avgöranden som berör sådan verksamhet särskilt skall beakta intresset av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Det gäller här de intressen som grundlagsregleringen av yttrandefrihetsfrågor ytterst syftar till att skydda. Avsikten är att betona att prövningen enligt konkurrenslagen i främsta rummet skall avse affärs-mässiga förhållanden.

Vad till en början gäller prövningen av koncentrationsfrågor står det klart att sådana intressen kan främjas genom koncentrationen men att de i andra fall tvärtom kan äventyras. Det förra kan vara fallet, om ett medieföretag måste läggas ned eller skulle hamna i betydande svårigheter såvida inte förvärvet äger rum och det står klart att det finns förutsättningar för att bevara dess redaktionella självständighet även efter en koncentration. Det senare kan vara fallet, om det är fråga om exempelvis ett förvärv av ett nyetablerat företag som riskerar att uppslukas av förvärvaren eller ett förvärv som syftar till nedläggning. Det kan naturligtvis också tänkas att koncentrationen framstår som neutral utifrån de nu angivna synpunkterna.

Men regeln får också betydelse vid andra slags prövningar enligt konkurrenslagen, dvs. prövningar som avser konkurrensbegränsande avtal eller missbruk av dominerande ställning. Frågan kan t.ex. gälla samverkan i olika former mellan konkurrerande lokala eller regionala tidningsföretag. Sådan samverkan är ofta angelägen för att företagen på sikt skall kunna överleva, och regeln innebär för sådana fall att det saknas anledning till ingripande, något som i och för sig normalt följer redan av nuvarande praxis.

Ett i den allmänna motiveringen nämnt exempel av annat slag utgör det beslut som Konkurrensverket i januari 1996 meddelade rörande det förlagsägda distributionsföretaget Tidsam, som ägnar sig åt distribution av tidskrifter för lösnummerförsäljning och i detta hänseende har en

marknadsandel av 85 procent. Den fråga som hade underställts Konkurrensverket var om Tidsams kriterier för att åta sig nya distributionsuppdrag innebar missbruk av dominerande ställning. Detta är ett exempel på en fråga som där utan tvivel intresset att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning gjorde sig gällande, eftersom det i praktiken är svårt för en tidskrift att vinna någon större spridning utan avtal med Tidsam. Konkurrensverkets prövning sådan den kom till uttryck i beslutet bär emellertid inte spår av att denna aspekt beaktades särskilt: ärendet prövades som om det hade gällt vilken produkt som helst. Om någon liknande fråga i framtiden skall prövas av Konkurrensverket eller domstol, innebär förslaget att prövningen får en delvis ny dimension. Även andra liknande exempel kan anföras.

7 § Avtal eller avtalsvillkor som är förbjudna enligt 6 § är ogiltiga. Detta gäller dock ej i den mån en tillämpning av avtalet eller avtalsvillkoret enligt 1 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen eller 1 kap. 14 § yttrandefrihetsgrundlagen ej får hindras av myndighet eller annat allmänt organ.

Enligt kommitténs förslag skall av 1 kap. 11 § TF uttryckligen framgå att en tillämpning av konkurrenslagen inte ger stöd för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av en skrifts innehåll hindra dess tryckning eller utgivning. Motsvarande regel föreslås i 1 kap. 14 § YGL med avseende på radio- och TV-program samt tekniska upptagningar. Ett avtal eller ett avtalsvillkor vars tillämpning enligt det anförda inte får hindras genom ingripande från det allmännas sida bör givetvis inte heller vara civilrättsligt ogiltigt mellan parterna. Det är tveksamt om en sådan slutsats kan dras redan av de föreslagna grundlagsbestämmelserna, som ju endast gäller förhållandet gentemot det allmänna. För tydlighetens skull har därför en uttrycklig regel i ämnet föreslagits.

34 a § Stockholms tingsrätt får på talan av Konkurrensverket förbjuda en koncentration som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 37 § eller som har anmälts frivilligt enligt vad som anges där.

Koncentrationen skall förbjudas, om

1. den skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det, och
2. detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt.

Förbud får dock inte meddelas i fråga om en koncentration som har ägt rum genom förvärv som har skett på en svensk eller utländsk börs, en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad eller genom inrop på exekutiv auktion. I stället får förvärvaren åläggas att avyttra det som har förvärvats.

I den utsträckning bildandet av ett gemensamt företag som utgör en koncentration enligt 34 § har till syfte eller resultat att samordna konkurrens-

beteendet hos företag som förblir självständiga, skall samordningen bedömas enligt kriterierna i 6 och 8 §§.

Andra stycket gäller inte marknaden för sådana produkter eller tjänster som avses i 1 § mediekoncentrationslagen (0000:000).

I det föreslagna sista stycket görs undantag från andra styckets regel om förbud mot koncentrationer när det gäller marknaden för sådana produkter eller tjänster som avses i 1 § mediekoncentrationslagen, dvs. utgivning av dagstidningar samt sändningar av radio- eller televisionsprogram. Koncentrationer med avseende på sådan verksamhet skall nämligen prövas enligt mediekoncentrationslagen. Undantaget tar där- emot inte sikte på de berörda företagens verksamhet på andra marknader såsom försäljning av annonsutrymme, tryckning och distribution.

Denna lag träder i kraft i fråga om 5 § den 1 juli 1999 och i övrigt den 1 januari 2003.

Förslaget till ändring i 34 a § är beroende av grundlagsändring och kan således liksom de övriga lagändringar som kommittén föreslår träda i kraft först den 1 januari 2003. Det finns däremot inte något hinder mot att den nya 5 § träder i kraft innan en grundlagsändring har genomförts. Denna paragraf innebär att Konkurrensverket eller domstol som enligt konkurrenslagen har att fatta avgöranden som berör sådan verksamhet som har betydelse för skyddet för yttrandefriheten särskilt skall beakta intresset av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Det gäller här de intressen som grundlagsregleringen av yttrandefrihetsfrågor ytterst syftar till att skydda.

Konkurrenslagens räckvidd är visserligen oklar när det gäller den grundlagsskyddade mediesektorn, men denna grundlagstolkningsfråga påverkas inte av att den föreslagna 5 § tilläggs. Paragrafens betydelse blir dock naturligtvis begränsad till sådan verksamhet som redan nu kan prövas enligt konkurrenslagen utan hinder av grundlagsregleringen. Anses sålunda konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning med avseende på försäljning av annonsutrymme i radio eller TV eller i tryckt skrift vara en verksamhet som kan prövas enligt konkurrenslagen, måste vid prövningen särskilt beaktas de konsekvenser som kan uppkomma för de medieföretag som är beroende av denna verksamhet och därmed även för det fria ordet. Som anförts i den allmänna motiveringen (kap. 13) gäller detsamma för vissa slags verksamheter beträffande vilka det torde stå alldeles klart att en prövning enligt konkurrenslagen redan för närvarande är möjlig såsom teknisk verksamhet med anknytning till radio- eller TV-sändningar eller pappersbruks- eller bokbinderiverksamhet.

18.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

1 § Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt

1. konkurrenslagen (1993:20),
2. marknadsföringslagen (1995:450),
3. lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden,
4. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare,
5. produktsäkerhetslagen (1988:1604),
6. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, *samt*
7. *mediekoncentrationslagen (0000:000)*.

Bestämmelserna i 14, 15 och 16–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20), marknadsföringslagen (1995:450) *eller mediekoncentrationslagen (0000:000)*. I mål enligt marknadsföringslagen tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller vad som föreskrivits i dessa lagar.

Förslaget innebär att mediekoncentrationslagen tilläggs till uppräknningen av de lagar enligt vilka marknadsdomstolen skall handlägga mål och ärenden. I enlighet med andra stycket kommer de procedurbestämmelser som föreskrivs i konkurrenslagen att gälla för sådana mål.

4 § Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. De andra särskilda ledamöterna skall vara ekonomiska experter. *Om det i målet skall prövas en fråga som avses i mediekoncentrationslagen (0000:000) skall dock minst en av de särskilda ledamöterna ha särskilda insikter i sådan verksamhet som avses i nämnda lag.*

För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om vice ordförande och särskild ledamot gäller även ersättare.

Enligt förslaget skall minst en av de särskilda ledamöterna ha särskilda insikter i verksamhet som avses i mediekoncentrationslagen, när Marknadsdomstolen skall pröva en fråga som avses i nämnda lag. Detta gäller även om dessutom frågor som avses i konkurrenslagen skall prövas i målet. Hinder föreligger inte mot att mer än en av ledamöterna har sådana särskilda insikter. En ledamot kan tänkas vara både ekonomisk expert och ha sådana insikter, exempelvis en specialist inom ämnet medieekonomi.

18.6 Förslaget till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)

8 kap. 7 §

Om det i ett avtal om anslutning till en anläggning för trådsändning, varifrån TV-program sänds vidare till allmänheten och sändningarna når fler än tio bostäder, uppställs villkor som innebär begränsning av rätten att installera eller använda annan anläggning för trådsändning, eller andra tekniska hjälpmedel för att ta emot TV-program, är villkoret utan verkan.

Förslaget innebär att det civilrättsligt blir utan verkan, om ett kabel-TV-företag som villkor för anslutning till anläggningen uppställer villkor som innebär begränsning av rätten att installera eller använda annan anläggning för trådsändning eller andra tekniska hjälpmedel för att ta emot TV-program, t.ex. en parabolantennanläggning. Förutsättningen är att det är fråga om ett villkor för anslutning till en anläggning varifrån TV-program sänds vidare till allmänheten och sändningarna når fler än tio bostäder. Förslaget har motiverats i kapitel 15.

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2000. Normalt brukar ny civillag inte tilläggas tillbakaverkande kraft men något konstitutionellt hinder mot detta föreligger inte. Förevarande bestämmelse är av den karaktären att något hinder mot att låta det få verkan för redan träffade avtal inte kan anses föreligga.

18.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket

3 § Konkurrensverket skall fullgöra de uppgifter som följer av konkurrens-lagen (1993:20), lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling och *mediekoncentrationslagen (0000:000)*. Konkurrensverket är sådan behörig myndighet som avses i 2 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

Förslaget innebär att mediekoncentrationslagen nämns bland de lagar som ålägger Konkurrensverket uppgifter.

12 a § 1 enligt med 7 § mediekoncentrationslagen (0000:000) prövas frågor som avses i nämnda lag av Mediekoncentrationsnämnden. Generaldirektören får hänskjuta även andra frågor till nämnden.

Mediekoncentrationsnämnden består av generaldirektören, som är ordförande, och högst tio andra ledamöter. Andra ledamöter än ordföranden utses av regeringen för bestämd tid. Nämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Uppgifterna för Mediekoncentrationsnämnden och nämndens sammansättning har berörts i anslutning till 7 § förslaget till mediekoncentrationslag. Att kommittén föreslår att så många som tio ledamöter skall ingå i nämnden sammanhänger med att jävsfrågor inte sällan kan förutspåttas uppkomma för vissa ledamöter och att det därför är väsentligt att det finns ett så stort antal ledamöter att nämnden kan bli beslutför.

Summary

General starting-point

In accordance with its terms of reference, the Committee was charged with putting forward proposals for legislation, the purpose of which would be to safeguard the pluralism of Swedish media and counteract any concentration of ownership and power in mass media that may harm a free and broad exchange of views and a free and comprehensive dissemination of information. It was recommended that the proposals be incorporated in a special law. The Committee was also directed to examine the applicability of legislation concerning competition in this particular area.

In describing the background to its considerations, the Committee reports on the structure of the media industry in Sweden, current technological developments, constitutional requirements, the current regulations on competition and relevant provisions relating to radio and television (Chapters 2–6). The Committee also reports on conditions in a number of comparable countries and on developments in the EU and the Council of Europe (Chapters 7–9).

The terms of reference state that development in parts of the media market in recent years has been moving towards diminished pluralism and a greater concentration of ownership. The details given in the Committee's report (Chapter 2) indicate that this development has not been entirely clear cut. It is true that because of their acquisitions, several owner groups in the daily press field have increased their share of the total market. On the other hand, a considerable number of new owners have established themselves in the daily press, radio and television markets while at the same time one of the major daily press groups has been dissolved. Although the tendency towards greater concentration should not be exaggerated, it is not improbable that the present development will continue to move towards even larger companies with interests in several media and in several countries and in the long term could lead to greater concentrations of ownership.

This development has been the subject of lively public debate with strongly opposing opinions. Some commentators regarded the processes leading to greater concentration as positive. They consider, for example, that the elimination of weak newspapers from the local daily press markets provide the remaining newspapers with the resources to raise editorial quality and, at the same time, broaden the material that is opinion-moulding in order to attract different categories of readers. According to this view, the financially stronger newspapers are better able to withstand pressure from advertisers and other pressure groups. They maintain that insofar as such trends towards standardisation have manifested themselves, they were the outcome of totally different factors than that of ownership concentration, such as a greater commercialisation of the media. Others hold the view that the concentration has already had a disquieting effect, or that there is a risk of it happening if the trend continues. Yet another group believe that the issue is basically one of principle, and affects the foundations of democracy. In their opinion, the distribution of power is equally important in the area in question as it is for political democracy.

The need for legislation etc.

The most disquieting factor in this area, irrespective of the way we assess developments so far, is the present uncertainty about whether a possible measure exists which could counteract even very drastic changes that seriously threaten media pluralism as well as practical opportunities of utilising freedom of speech. This situation appears to be unparalleled in almost every other comparable country. Public responsibility in this field cannot easily be set aside by referring to the interests of a self-regulating market and the fundamental right of establishment. Under the Instrument of Government, democracy in Sweden is based on freedom of opinion and it is the duty of the Government to ensure that it remains a reality.

This is particularly valid in that it is doubtful whether reliance can be placed on the corrective implied in the regulations relating to company acquisitions laid down in the Competition Act. Although the regulations are based on established international principles, it is doubtful as far as Sweden is concerned whether the law can penetrate the right of establishment, protected as it is by the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression. The legal position is not at all clear on this point at present.

This legal uncertainty is not just a matter of whether the regulations on merger control in the Company Act are applicable in an area

protected under the Constitution (a matter widely debated at the time of Expressen's acquisition of Göteborgs-Tidningen), but involves other established principles for the protection of fair competition, namely, the prohibition on cooperation for the purpose of limiting competition and the abuse of dominant positions in the market.

It is likely that these principles and relevant regulations in earlier legislation on competition were generally accepted as applicable to the media sector as well. However, recent discussion has shown that this has also become highly controversial. The principles concerned have considerable practical significance, as the media sector is a dynamic and central area with rapidly developing new technology. In addition, competition in a limited market, such as Sweden, that lacks protective regulations, could be substantially reduced or even cease to exist in some sectors of the media without much difficulty. It could be done, for example, through imposing conditions on the sale of advertising space, blockades that affect distribution and printing, or similar measures. The convergence that characterises development in this field means, among other things, that the borderlines are becoming less clear cut between different technical methods for the dissemination of information, and is an argument for applying the same rules to all types of media business activities irrespective of the technology on which they are based.

As far as could be ascertained, not one of the comparable countries doubted that the general rules concerning competition were applicable in the media field. Moreover, special legislation exists in many of these countries in order to protect against a concentration of companies in this area.

The Committee considered whether voluntary agreements would satisfy the need for measures in this field, and thereby avoid legislative measures. However, this did not meet with any appreciable response from leading organisations and actors in the media industry, and it is obvious that considerable legal and practical difficulties would be encountered. Voluntary agreements may, however, serve a purpose from other points of view. One of these is the desire to satisfy the wishes of readers of daily newspapers or magazines for greater information than is at present supplied in the actual publication about the interest groups behind the newspaper company. Several countries have regulated this aspect in law.

A view sometimes met with in debate is that legislative measures in this sensitive area should not be considered seriously unless developments lead to a definite need to intervene. In the event of a rapid change in ownership and power, or abuse of a dominating position or similar practices that could threaten competition, pluralism and freedom of speech, the Government authorities, the public and competitors would

be confronted with *a fait accompli*. In order to intervene, the first requirement would be to change the Constitution, and that takes some time. Thus, a proposal put forward now would not come into force before 2003.

The Committee considered it doubtful to rely on a strategy which in the long run would mean that changes might have to be made with retroactive effect. This is not always possible if Sweden is to respect the fundamental principles of law and the international conventions that we have adopted.

The above indicates that there is a need for legislation if it is desired to remove the present legal uncertainty straight away while retaining some preparedness for meeting a development that could become a serious threat to competition, pluralism and to practical opportunities of exercising freedom of speech. Furthermore, developments in the EU may make legislation unavoidable. The Council of Europe has also recently recommended that if they have not already done so, member states should introduce legislation for this purpose.

The uncertain constitutional position means that legislation must be supported by a change in the Constitution, to avoid the risk of contravening the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression. Other countries have been able to take measures without changing their constitutions. In Sweden's case, the difference lies in our detailed constitutional control of the freedom of the press and speech which is without parallel in other countries. This control is of inestimable value in that it guarantees freedom of speech. At the same time it has meant that continuous changes have been required in order to adapt the control of various principles that were deemed sufficiently important to make adjustments unavoidable to the fundamental provisions. The interpretation of constitutional law in this area is difficult and the implications of the provisions are uncertain. Unless there are clear lines of interpretation, respect for constitutional law may be undermined in the long run.

The Committee felt that, taken altogether, interest in maintaining respect for constitutional law, the legitimate desire for law and order, competition and freedom of speech as well as the international aspects mean that need for legislation is so strong that there is an overriding number of reasons for changing the constitutional law. This would make it possible to legislate in the present area and guarantee the observance of the general principals of fair trading even in the media sector.

The Competition Act or a special law?

The Committee considers that the Competition Act's prohibition on cooperation for the purpose of limiting competition and the abuse of dominant positions could be applied to the media sector without difficulty, provided that some special provisions are included. A special provision should be established when the Freedom of the Press Act is opened for the purpose of ensuring the applicability of the Competition Act. This should state that the application of the Competition Act allows no grounds for an authority or other public body to prevent the printing or publication of printed matter, or its dissemination to the general public, nor limit the powers which are vested in the publisher of periodicals through the Freedom of the Press Act. Similar provisions relating to radio and television programmes and technical recordings, should be included in the Fundamental Law on Freedom of Expression.

The Committee considers that as a further guarantee to ensure that the distinctive character of the media sector is observed when applying the Competition Act, a special provision should be included in the Act stating that when in the examination of cases involving a sector protected under constitutional law, the fundamental interest of ensuring the free exchange of opinion, the free and comprehensive exchange of information and free artistic creation should be borne in mind.

With regard to the matter of concentration, the Committee considers that there are overriding reasons for special legislation which would be complementary to the Competition Act, as presupposed in the terms of reference. Special legislation would mean the provisions would be better adapted to the special conditions that apply in the media sector. The predominance of fundamental concepts in the Competition Act and the relevant market would not be fully adequate as far as the extreme opinion-moulding media are concerned. Among other things, the Competition Act does not allow scope for a unified assessment of ownership and influence in different media, such as press and television, because the Competition Act regards them as different product markets. Moreover, the Competition Act provides little support for examining the establishment of local or regional companies with national coverage.

The above thus resulted in the Committee drawing the conclusion that a special law should be introduced concerning media concentration that would be complementary to the Competition Act.

Principles underlying a new control

The Committee rejects the idea of framing a new law in such a way that existing company concentrations could be broken up. Nor should any special restrictions be introduced to obstruct the establishment of new companies, multi media ownership or any definite limitation on the expansion of a media company. The new law should be restricted to covering company acquisitions and other corresponding concentrations.

The scope of application for the special law should be restricted to media which are opinion-moulders to an extreme degree, i.e., daily newspapers (whether produced on paper or electronically), radio and television. The general rules laid down in the Competition Act on company concentration should be adequate as far as other media are concerned. Technical developments may, however, require extending the area of application covered by the special law. Any decision in this respect should wait pending the work of the Committee on Media Convergence currently underway, which is dealing with the coordination of regulations for electronic information services with those applying to radio and television.

The new law should not extend to national public service companies which are owned by a foundation. In other respects, the law should apply to both state-owned and private companies, irrespective of whether the company has Swedish or foreign ownership, provided that it operates on the Swedish market.

It is not necessary to introduce new regulations for the compulsory notification of the acquisition of a media company. The rules laid down in the Competition Act ought to be adequate and involve the compulsory notification of company acquisitions where the companies have a joint turnover of more than SEK 4 billion, and the acquired company has a turnover in excess of a certain sum. If special reasons exist, however, the law should be applicable even when compulsory notification is not automatically incurred. In special cases, therefore, it should be applicable even with regard to local concentrations.

The Committee considers that the starting point for examining a company acquisition or corresponding concentration under the new law, should be the question of whether the acquisition creates or strengthens a position where it is feared there is an intention to impede a free exchange of opinion and comprehensive information. This solution guarantees that the law is in agreement with the general objectives underlying the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression.

If the law specified only this condition for intervening there would be objective agreement with the regulations of most other countries,

including a recent law in Norway. Nevertheless, it must be clear that by Swedish traditions on freedom of speech, the law would be too weak and unpredictable in its application. The Committee considers that further criteria must be drawn up in order for pronouncing a prohibition.

Another condition could naturally be the compliance in principle of the Competition Act requirement for a ban on concentration. Another pre-condition for intervening could be that a concentration creates or strengthens a dominant position which essentially impedes, or is intended to impede, the existence or development of effective competition. This would, however, mean that the Competition Act requirement for a turnover in excess of SEK 4 billion would have to be disregarded, as the law would otherwise only apply to the largest media companies.

This solution would in principle mean that major media companies exercising the greatest degree of opinion-moulding would be privileged with regard to competition. It is not sufficient to prohibit a concentration, as is done in other industries, when it contravenes established legal principles concerning competition. There is the *additional* requirement of it being feared that the concentration intended to impede the free exchange of opinion and comprehensive information.

The Competition Act provides no opportunity to weigh up the influence of different markets on the significance of opinion-moulding. An alternative requirement for intervening could therefore be that a concentration creates or strengthens a position exercising considerable influence through *several markets* of this kind. The Competition Act system does not take this into account except in cases where a dominating position has already been achieved on a product market.

A third type of case should also receive attention. A situation could arise in which a Swedish group had built up a substantial concentration on the media market but, in view of the group's past history and various arrangements, was unlikely to impede the free exchange of opinion and comprehensive dissemination of information. In due course, however, the group, or a major part of it, is sold to another company, such as a foreign media group, from which the same guarantees are not available without further examination. In this kind of situation, the Committee considers that an examination of the acquisition should take place, irrespective of whether the acquiring company was previously established as a media company or not. This means that an examination should also occur if an acquisition *alters the control* of a dominant position or a position comprising an important multi media ownership. Last of all, the acquisition may be prohibited even though it would not mean any increase in concentration on the Swedish market.

Finally, the law should expressly state that an examination of a company acquisition should take place if it is feared that there is an

intention to impede the free exchange of opinion and comprehensive information, taking into account the type of concentration, market conditions and the part the companies concerned are expected to play in the new situation. Naturally, it is often easier to predict the part companies can be expected to play where Swedish media companies are involved. Their previous actions on the Swedish media landscape serve as guidance in appraising them. The advantage that Swedish companies sometimes gain may not, however, be regarded as a form of discrimination against foreign companies.

To sum up, the Committee considers that the law should be framed so that a concentration shall be prohibited if:

1. *It creates, strengthens or alters control over a dominating position, which essentially obstructs or is designed to impede the existence or development of an effective competition in respect of such activities that according to the above have particular significance for opinion moulders - the daily press, radio and television - or whose position includes considerable influence in several such activities, and*
2. *In consideration of the type of concentration, market conditions and actions of the company concerned it is feared that it is devoted to impeding the free exchange of opinion and comprehensive information.*

The Committee's proposals mean that the examining body shall not be given the authority to prescribe any alternative measures to a prohibition. All the circumstances surrounding an acquisition shall be taken into consideration, including such arrangements that aim to preserve the independence of the units included in the concentration. No negotiations on issues of this kind, similar to those involving the application of the Competition Act, should take place.

The products and services embraced by the special law should be exempted from the scope of application pertaining to the Competition Act.

Under the new law, issues relating to intervention against a concentration shall be examined in a court of law. Also under the new law, the Swedish Competition Authority shall have the task of following developments, receiving complaints, possibly requesting information from the companies concerned and, finally have responsibility for determining whether a case shall be taken to a court of law. A committee of experts on, among other things, the legal aspects of freedom of speech, should be attached to the Competition Authority for this purpose.

The Committee emphasizes the considerable general importance of speed in examining cases relating to concentration in the media sector. A

long drawn out examination procedure could lead to considerable problems for the companies concerned. Several changes in legislation have been adopted recently for the purpose of relieving the Competition Authority from the pressure of routine cases and thus increasing the pre-conditions for proceeding more rapidly. The Committee's proposals with regard to examination of the media sector should contribute towards improving the speed with which cases are dealt.

Special position of cable television companies

Many cable television companies have a monopolistic position at present. The strong protection cable transmissions enjoy under the Fundamental Law on Freedom of Expression makes it difficult to guarantee subscribers adequate influence over the supply of programmes, which has attracted attention in a number of contexts. The possibility of finding a voluntary solution to these problems is partly dependent on technical developments, but appears doubtful.

The Committee feels that a change to the Fundamental Law on Freedom of Expression should be considered in order to facilitate legislation aiming to allow subscribers influence over the programmes distributed on the cable network. The Committee further proposes the introduction of a provision into the Radio and Television Act directed towards the conditions in an agreement of access that restrict the right to instal or use another cable television installation or to set up a parabolic aerial.

Constitutional proposals

In accordance with the above, the Committee submits the proposal to make changes in the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression as well as the proposal for a law on media concentration and to changes in the Competition Act. Furthermore, it is proposed that changes are made in the Radio and Television Act, the Market Court Act and the Instructions to the Swedish Competition Authority.

Reservations and special comment

The Committee was not unanimous. Committee members Anders Björck, Karin Johansson and Olle Wästberg entered a reservation. This contained several arguments opposing the Committee's proposal:

Notwithstanding the problems existing in the Swedish media – that quality media find it difficult to assert themselves, that there is too much conformity among journalists and a significant concentration of ownership – it is easy to establish that technical developments and political decisions have brought about a reduction in media concentration during the past decade. The Committee has not succeeded in showing that a law on media concentration is necessary. Nor has it succeeded in putting forward a proposal that would essentially alter reality and reduce media concentration. The proposed law on media concentration is directed only towards measures in the sector of daily newspapers and the broadcasting medium and, moreover, exempts public service companies. The conflict inherent in the Competition Authority assertion that the Competition Act is applicable to the media area should be resolved by means of a normal legal examination. By establishing that the Competition Act shall take precedence over the constitutional laws in the media area will not affect the real problems but only create others. If the constitutional laws provide an opportunity for the Competition Authority to act, the way is also opened for informal contacts between the authority and the media, similar to that occurring in other types of cases involving competition. This would be very unfortunate in matters of media establishment. It is important to maintain the boundaries between the free media and the government. The proposal would mean considerable encroachment on the constitutional laws which guarantee the freedoms of press and speech. The proposed opening of the constitutional laws is very wide-ranging. Other laws may be altered through a simple parliamentary decision and this could be abused in the event of another political climate. No change should be made to the Freedom of the Press Act or the Fundamental Law on Freedom of Expression.

Special comment was given by the legal expert, Kenny Carlsson.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av Anders Björck, Karin Johansson och Olle Wästberg

Mediekoncentrationskommitténs majoritet föreslår att vanlig lag, i detta fall konkurrenslagen och en ny mediekoncentrationslag, ska kunna bryta igenom tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Det är ett betydande ingrepp i de grundlagar som ska garantera tryck- och yttrandefrihet. Rimligen borde det i verklighetsbeskrivning och problembild finnas allvarliga problem som man kommer åt med denna åtgärd.

Så är inte fallet.

Det finns åtskilliga bekymmer vad gäller svenska medier:

- Kvalitetsmedierna har svårt att hävda sig. Det beror naturligtvis på människors preferenser, men har förstärkts av den internationellt sett mycket höga momsens på tidningar och av att lästräningen i skolorna eftersatts.
- Det finns en konformism bland journalister och medier. Samma ämnen och infallsvinklar upprepas i de traditionella medierna. Detta kan ha att göra med 68-generationens dominans bland mediechefer och bland lärare på journalisthögskolorna. Det är dock ingenting som statliga åtgärder kan förändra.
- Ägarkoncentrationen i medierna är betydande. Public service och Bonniers är jättar på den svenska mediemarknaden. De åtgärder som föreslås av kommittén lär dock inte förändra detta. Långt viktigare skulle vara att ta bort etableringshindren för nya lokalradiostationer, tillåta rikstäckande privat radio och förändra principerna för utdelning av digital-TV-tillstånd.

Att införa en regel om att konkurrenslagen ska gälla också medieområdet kommer knappast att påverka dessa problem, utan enbart skapa andra.

Trots de problem som finns är det lätt att konstatera att den tekniska utvecklingen och politiska beslut har gjort att mediekoncentrationen minskat under det senaste decenniet. Det viktigaste är att etermonopolet fallit.

Tidigare var varje form av etersändning utanför monopolet förbjuden.

Pingströrelsen förhindrades t.ex. att sända kristna budskap via IBRA radio (från Tanger i Nordafrika). Radio Syds ägare fick t.o.m. sitta i fängelse för att ha sänt radio!

Utgångspunkten är alltså fel. Att just de som tidigare mest intensivt försvarat monopolet så länge det gick, nu ställer sig som förespråkare för en Lex Bonnier är lätt förvånande.

Det är också symptomatiskt att kommitténs majoritet väljer att undanta en av de två stora mediegrupperingarna – public serviceföretagen – från anmälningsskyldighet och kontroll. Public serviceföretagens eventuella uppköp eller missbruk av dominerande ställning ska således, i motsats till vad som gäller privata företag, inte avses falla under lagen.

Genom satelliter, kabel-TV, och avreglering av radion har vi fått ett mycket brett utbud av medier. Internet har ökat informationsutbudet. Tröskelkostnaderna för att starta nya medier har också minskat.

Regeringen har nyligen beslutat tillsätta en kommitté som ska se över TF och YGL. Detta motiveras av att lagarna bör bli mer oberoende av tekniken. Förslagen från Mediekoncentrationskommittén går åt motsatt håll: Man föreslår en lagstiftning som enbart riktar sig mot åtgärder inom dagstidnings- och etermedieområdet.

Grundlagarna är till för att skydda de enskilda medborgarna liksom demokratin och yttrandefriheten. Grundlag står över vanlig lag. Grundlagarna har därför utformats med stabilitet som riktmärke; de ska vara svåra att ändra. Möjlighet för en minoritet att genomdriva folkomröstning vid grundlagsändring har t.ex. införts. Det är som vi ser det av central betydelse att grundlagsändringar inte sker lättvindigt och att möjligheten att ändra grundlag används mycket sparsamt.

Tyvärr har inte minst på yttrandefrihetsområdet en rad olika ändringar skett. Det har i Sverige varit relativt lätt att få majoritet för inskränkningar i yttrandefriheten. Mot den bakgrunden ska också kommitténs förslag om inskränkning i rätten att utge och sprida tryckt skrift ses.

Det är väsentligt att rågången mellan fria medier och statsmakt upprätthålls. Det sker bäst genom att TF och YGL är tydliga och så få genombrott av vanlig lag som möjligt sker.

Om grundlagarna ger möjlighet för Konkurrensverket att agera öppnar man också för underhandskontakter mellan ämbetsverket och medierna. Så sker i andra typer av konkurrensärenden och det skulle vara mycket olyckligt om så skedde också i frågor som berör etablering

av medier. Risken för att så kommer att ske understryks också av att Konkurrensverkets expert i utredningen i ett särskilt yttrande vänt sig mot att den formella möjligheten till förhandlingar mellan verket och medieföretag avvisas. Med detta som utgångspunkt går det också att konstatera att det är mycket olyckligt att medieföretag valt att föra samtal med statsmakten inför planerade affärer.

Lagstiftningen förutsätter att konkurrenslagen tillämpas vad gäller att företag, där Konkurrensverket tar upp ärendet, under en månad inte får genomföra förändringar i det uppköpta företaget, utan att detta godkänts av Konkurrensverket. Det innebär bl.a. att ifall ett uppköpande medieföretag vill tillsätta en ny ansvarig utgivare i en uppköpt tidning kräver detta tillstånd av ett statligt verk, Konkurrensverket. Att Mediekoncentrationskommittén kunnat lägga ett sådant förslag är mycket oroande.

Också sedan den första månaden gått kan Konkurrensverket till domstol hemställa om att ett uppköpande företag inte får vidta förändringar, t.ex. ny ansvarig utgivare, i det uppköpta.

I förslaget till ändring av grundlag (1 kap. 11 § första stycket 3 TF; 1 kap. 14 § första stycket 3 YGL) ges en mycket vid grundlagsöppning. I punktens första halva, som ska öppna för den nya mediekoncentrationslagen, och dess andra halva, som öppnar för såväl mediekoncentrationslagen som konkurrenslagen finns ett "eller" som ger framtida möjligheter till en mycket vidsträckt tillämpning av lagarna. Det krävs inte att en fusion såväl ska "befaras hämma ett fritt meningsutbyte" och hämma "utvecklingen av en effektiv konkurrens". Det räcker med att ettdera av dessa kriterier är tillämpbara.

I kommitténs förslag till ändringar i grundlagarna samt till en ny mediekoncentrationslag, 4 §, sägs att anmälningsskyldighet enligt konkurrenslagen ska tillämpas. Den gräns för anmälningsskyldighet, en total omsättning på över fyra miljarder kr är av ett sådant slag att enbart mycket stora fusioner skulle träffas av anmälningsskyldigheten.

Det är allvarligt när TF och YGL öppnas för tillämpning av vanlig lag. Den lagen kan ju ändras genom enkelt riksdagsbeslut och detta kan i ett annat politiskt klimat missbrukas. Anmälningsskyldigheten är knuten till bestämmelsen att de i en fusion berörda företagen har en gemensam omsättning på mer än 4 miljarder kr. En sådan beloppsgräns kan ändras med ett vanligt riksdagsbeslut.

I konkurrenslagen läggs en ny 5 § in som säger att man ska "beakta" det grundläggande intresset att säkerställa ett fritt meningsutbyte, dvs. att man hanterar en verksamhet som bedrivs inom grundlagens hägn. Mycket till garanti är inte en sådan formulering. Detta alldeles särskilt som den expert som i kommittén företräder den myndighet som ska

tillämpa lagen, d.v.s. Konkurrensverket, i ett särskilt yttrande vänder sig mot just denna begränsning av konkurrenslagen.

Till dessa starka principiella argument kommer paradoxalt nog att förslagen med all sannolikhet kommer att få mycket ringa effekt. Dessutom bör det stillsamt påpekas att de svenska presstödsreglerna är så utformade att de främjar samverkan mellan tidningar. På Gotland har t.o.m. särskilt presstöd utgått för att tidningar ska kunna slås samman.

Kommittén har inte lyckats visa att förslaget skulle ha påverkat någon av de mediefusioner som skett under senare år. Kommittémajoriteten anför själv: "Det är mindre troligt att de i och för sig omdiskuterade företagsförvärv som faktiskt genomförts på medieområdet under senare år skulle ha förbjudits, om den nu skisserade lagstiftningen hade gällt vid tidpunkten för dessa." Det innebär att om en lag av det slag som föreslagits funnits i kraft de senaste årtiondena hade den inte förändrat verkligheten. Kommittémajoriteten väljer då att hänvisa till eventuella framtida uppköp som motiv för en grundlagsändring. Grundlagen ska ändras för att man vill "hålla en viss beredskap" för att möta en eventuellt hotande utveckling. Också här är verkningsgraden av lagen mycket låg. De stora internationella mediejättarna – en Murdoch eller Berlusconi – skulle kunna etablera sig mycket tungt på den svenska mediemarknaden utan att konkurrensen skulle kunna anses hämmad på ett sådant sätt som motiverar ingripande. Tvärtom skulle ett inträde – i annan form än uppköp av hela Bonnier-gruppen – av utländska storägare sannolikt betraktas som en effektivisering av konkurrensen.

Att kommittén vill genomföra en så allvarlig åtgärd som grundlagsgenombrott för någonting som den själv inte anser får effekt förefaller lätt bisarrt. Det är möjligt att kommitténs bedömning av förslaget är riktig. Det går dock inte att utesluta att förslaget i praktiken leder till omfattande ingrepp från Konkurrensverkets sida i mediernas utveckling. Möjligheten att genom ändring i vanlig lag snabbt öka statliga myndigheters inflytande över medierna kommer att förskjuta balansen mellan statsmakt och medierna på ett sätt som vi anser oönskat och olämpligt.

Den slutsats vi drar är att någon ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte bör ske.

Den reella konflikt som finns i det att Konkurrensverket hävdar att konkurrenslagen gäller också på medieområdet kan inte lösas genom statliga direktiv eller ändring i vanlig lag. Grundlag tar under alla förhållanden över. I stället måste en normal rättslig prövning – med överklagande till sista instans – ske, liksom i andra fall där lag och grundlag befinner sig i konflikt.

Redan i kommitténs direktiv har regeringen uttryckligen slagit fast att lagstiftning om mediekoncentration är nödvändig. Kommittén har dock

varken lyckats bevisa att så är fallet eller lägga fram ett lagförslag som på något väsentligt sätt skulle minska mediekoncentrationen.

Särskilt yttrande av experten Kenny Carlsson

Konkurrenslagen är generell på så sätt att när man prövar ett förfarande mot förbuden i 6 och 19 §§ är det konkurrensrättsliga aspekter som skall avgöra om förbuden är tillämpliga eller inte. En annan sak är att ett förfarande alltid måste prövas i sitt rättsliga och ekonomiska sammanhang, och att utgången av prövningen blir beroende av detta. Jag anser det därför principiellt fel att till den konkurrensrättsliga prövningen av förfaranden på medieområdet lägga en bedömningsgrund av innehåll att man särskilt skall beakta det grundläggande intresset av att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Med en sådan ordning får på detta område prövningen enligt konkurrenslagen inte längre karaktär av en renodlad konkurrensprövning, utan även andra, i och för sig mycket viktiga, intressen skall vägas in i bedömningen. Ordningen minskar enligt min mening förutsebarheten av lagstiftningen och vi skärmar oss från EG-domstolarnas tolkning av artiklarna 85 och 86 i Romfördraget som vi i Sverige hittills stött oss mycket på. Just likheten med artiklarna 85 och 86 i Romfördraget var det viktigaste skälet till att 6 och 19 §§ liksom bestämmelserna om ogiltighet i 7 § och undantag i 8 § en gång infördes. De sakliga skälen mot att den föreslagna bedömningsgrunden införs såvitt avser förvärvsprövningen enligt 34 § är inte lika starka, eftersom det i denna prövning redan finns en bedömningsgrund som beaktar andra omständigheter än rent konkurrensrättsliga, nämligen rekvisitet "skadligt från allmän synpunkt". Möjligen är det så, att den bedömningsgrund som utredningen föreslår redan ligger inom ramen för rekvisitet "skadligt från allmän synpunkt". Lagstiftningsåtgärder på denna punkt skulle i så fall vara obehövliga.

I utredningens förslag ligger att ett tidningsföretags vägran att införa en annons i sin tidning aldrig kan angripas med stöd av konkurrenslagen. Det är i enlighet med gällande praxis såsom den kommit till uttryck i Marknadsdomstolens beslut i ärendet Dagen (MD 1998:18). Jag menar att det finns starka sakliga skäl till varför ett tidningsföretags vägran att ta in en annons med ett rent kommersiellt innehåll bör kunna prövas enligt konkurrenslagen. När det går att pröva kommersiella annonser enligt marknadsföringslagen bör det också gå att göra det enligt konkurrenslagen. Ett tidningsföretag med en helt dominerande ställning på annonsmarknaden kan genom att vägra införa annonser från eller avbryta ett långvarigt annonsarbete med ett visst företag orsaka stor skada på konkurrensförhållandena på marknaden. Det vore enligt min mening orimligt om konkurrenslagen inte skulle kunna vara tillämplig om ett dominerande tidningsföretag vidtar sådana åtgärder mot ett företag i syfte att eliminera företaget från marknaden för att gynna ett

konkurrerande företag som ingår i samma koncern som tidningsföretaget.

När det gäller den föreslagna mediekoncentrationslagen, behandlar utredningen frågan om de negativa verkningarna av ett förvärv skall kunna undanröjas på ett mindre ingripande sätt än med ett förbud mot förvärvet, men kommer fram till att så inte skall kunna ske. Utredningen anser inte heller att Konkurrensverket (egentligen Mediekoncentrationsnämnden) skall kunna förhandla med förvärvsparterna och träffa uppgörelser för att undvika processer om förbud. Sådana möjligheter finns när det gäller förvärvsprövningen enligt konkurrenslagen. Frivilliga åtaganden som förvärvsparterna gör under handläggningen av ett förvärvsärende och som förenas med vite av domstol är vanligt förekommande vid tillämpningen av konkurrenslagen, och det är min erfarenhet att den ordningen har fungerat bra. Ordningen gör förvärvsprövningen mindre "trubbig" genom att ett ingripande kan bli mindre långtgående än om förvärvet i sin helhet förhindras. Den ger möjlighet till en för samtliga inblandade parter flexibel hantering som minskar den tid företagen får leva i osäkerhet om förvärvet kan genomföras eller inte. Så som utredningens förslag är utformat kan förvärvsparterna ensidigt göra vissa saker som Konkurrensverket i sin prövning måste ta hänsyn till, utan att det skapas några som helst garantier för att dessa saker inte ändras en tid efter det att förvärvet har fått sitt godkännande. Jag anser därför att en möjlighet att i domstol yrka annat än förbud för förvärvet och en ordning med frivilliga åtaganden som kan förenas med vite bör finnas i den föreslagna mediekoncentrationslagen. När nu Mediekoncentrationsnämnden enligt förslaget ansetts kapabel att besluta om att väcka talan om förbud för ett förvärv, kan jag inte se något sakligt skäl till varför nämnden inte också skall vara kapabel att ta ställning till frågor om att yrka något annat än ett förbud och att acceptera frivilliga åtaganden från förvärvsparterna.

I specialmotiveringen till 1 § i den föreslagna mediekoncentrationslagen anser jag att utredningen inte riktigt beskriver när ideell verksamhet kan vara företag i konkurrenslagens mening. Enligt min mening utgör normalt även renodlad ideell verksamhet företag i den mån verksamheten är av ekonomisk natur.

Bilaga

Kommittédirektiv

(Dir. 1997:136)

Lagstiftning om mediekoncentration

Beslut vid regeringssammanträde den 13 november 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté med parlamentariskt inslag tillkallas med uppgift att lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 1998.

Bakgrund

I den moderna demokratin är mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning av avgörande betydelse. Mångfalden utgör grunden för samhällsdebatt och demokrati. Förutsättningarna för ett fritt meningsutbyte, där olika åsikter och värderingar kan framföras, är garanterade i grundlag. En sådan mångfald kan försvåras och den fria opinionsbildningen skadas om enskilda ägare eller grupper av ägare får en dominerande ställning i medieföretag som står bakom massmedier med stor genomslagskraft.

Den 2 februari 1995 tillkallade regeringen ett råd med uppgift att överväga och föreslå åtgärder för att stärka mångfalden och motverka skadlig ägar- och maktkoncentration inom massmedierna (dir. 1995:13). I uppdraget ingick även att följa utvecklingen av förhållanden som har betydelse för mångfalden och utreda behovet av lagstiftning och/eller andra åtgärder som kan begränsa skadlig koncentration av ägandet av massmedierna. Rådet, som är en kommitté i kommittéförordningens

mening, antog namnet Rådet för mångfald inom massmedierna (Ku 1995:01).

Rådet har verkat i snart tre år. Under denna tid har det utfört en omfattande kartläggning av inflytandet över de svenska massmedierna och publicerat ett stort antal rapporter samt delbetänkandet *Medieföretag i Sverige* (SOU 1997:92). Rådet har ordnat seminarier, haft överläggningar med olika aktörer på mediemarknaden och upprättat en databas över ägarförhållandena inom massmedieområdet. Några förslag om ändrad lagstiftning har inte lagts fram.

Mångfalden inom massmedierna

Fria och självständiga massmedier är ett av demokratins grundelement. I medierna skall olika åsikter kunna framföras, speglas och granskas. Medierna skall fritt kunna kritisera både offentlig och privat maktutövning och belysa missförhållanden inom alla delar av samhället. Mot den bakgrunden bör utomstående samhällsorgan i princip inte blanda sig i strukturen inom massmedierna.

Mediemarknaden är emellertid inte som vilken marknad som helst. Den ligger demokratin nära och särbehandlas därför i olika avseenden.

Massmediernas självständighet är grundlagsskyddad. Dagspressen åtnjuter generösare skatteregler och ett presstöd som syftar till att värna mångfalden. Samtidigt finns det begränsningar i handlingsfriheten som också syftar till att skydda mångfalden. Presstödet, samdistributionsstöd, kabel-TV-företagens skyldighet att sända vissa TV-program och förbudet för dagstidningar att äga lokalradiostationer är exempel på detta.

Om kontrollen över nyhetsförmedling och opinionsbildning samlas på ett fåtal händer kan den mångfald som är en förutsättning för demokratin allvarligt skadas. Det finns inte grund för att säga att en sådan situation föreligger redan nu. Under de senaste åren har emellertid utvecklingen inom delar av medieområdet gått mot en minskande mångfald och en ökande ägarkoncentration.

Det finns i dag delade meningar om konkurrenslagens (1993:20) tillämplighet på förvärv av massmedieföretag. Den etableringsfrihet som enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller för i princip hela massmedieområdet kan möjligen vara ett hinder mot en tillämpning av konkurrenslagens bestämmelser om kontroll av företagsförvärv.

Inom både Europeiska unionen och Europarådet har frågor om koncentration av ägande och inflytande över massmedierna uppmärksamats. Europaparlamentet har krävt initiativ för att begränsa de stora

medieföretagens dominans och expansion. Detta har lett till att kommissionen i december 1992 publicerade en utredning, en s.k. grönbok, om mediekoncentration. Inom kommissionen pågår arbete med att utarbeta ett direktiv om mediekoncentration. I många andra europeiska länder har man en konkurrenslagstiftning som är tillämplig på företagsförvärv inom medieområdet. I vissa länder som exempelvis Norge, Frankrike, Tyskland och Storbritannien finns dessutom särskild lagstiftning mot mediekoncentration.

Skall även Sverige införa liknande lagstiftning kräver detta sannolikt grundlagsändringar.

Med hänsyn till att det gäller ett område som är centralt för yttrandefriheten och demokratin är det naturligt att uppdraget att föreslå lagstiftning anförtros åt en kommitté med parlamentariskt inslag.

Det underlag som Rådet för mångfald hittills har tagit fram i samband med uppgiften att utreda behovet av lagstiftning bör överlämnas till den nya kommittén.

Uppdraget

En kommitté med parlamentariskt inslag tillkallas med uppgift att lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning.

Kommitténs förslag bör samlas i en särskild lag. Det ingår i kommitténs uppdrag att pröva behovet av grundlagsändringar. Kommittén skall också behandla frågan om konkurrenslagstiftningens tillämplighet på det aktuella området. I uppgiften ligger en analys dels av hur de förslag som kommittén lägger fram förhåller sig till konkurrenslagen, dels om det finns behov av att komplettera konkurrenslagstiftningen vad gäller företagsförvärv inom medieområdet.

Kommittén skall vidare föreslå lämpliga sanktionsformer samt hur och av vilken myndighet ärenden enligt de föreslagna bestämmelserna skall handläggas.

Kommittén skall hålla sig underrättad om det arbete som pågår inom Europeiska kommissionen med att utarbeta förslag om begränsning av ägande eller inflytande inom massmedierna. Om kommissionen lägger fram ett sådant förslag skall det beaktas.

Kommittén skall samråda med utredningen om folkstyret i Sverige inför 2000-talet (dir. 1997:101).

Utgångspunkten för kommitténs arbete skall vara att det inte finns något utrymme för ökade utgifter för staten. Förslag som innebär ökade utgifter skall därför åtföljas av förslag till finansiering.

Arbetsformer

Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 1998. För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

(Kulturdepartementet)