

Regeringens proposition

2001/02:170

Vissa frågor om koncessionsavgift på televisionens område

Prop.
2001/02:170

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2002

Göran Persson

Marita Ulvskog
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område. Den innebär att ett programföretag endast påförs rörlig koncessionsavgift för annonsintäkter från sådana sändningar som sker med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) att sända TV-program med analog sändningsteknik och från sändningar som i huvudsak överensstämmer med dessa.

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område | 4 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 5 |
| 4 | Bakgrund..... | 5 |
| 5 | Underlaget för beräkning av koncessionsavgift | 7 |
| 6 | Ekonomiska konsekvenser..... | 11 |
| 7 | Författningskommentar..... | 11 |
| 7.1 | Förslag till lag om ändring av lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område .. | 11 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning | 12 |
| Bilaga 2 | Promemorians lagförslag | 13 |
| Bilaga 3 | Lagrådsremissens lagförslag..... | 14 |
| Bilaga 4 | Lagrådets yttrande..... | 15 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002..... | 18 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:170

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område

Prop. 2001/02:170

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Den rörliga delen av koncessionsavgiften beräknas för ett kalenderhalvår i sänder. Den är beroende av intäkter som utgör vederlag till programföretaget för att det sänder annonser *och tas ut med*

Den rörliga delen av koncessionsavgiften beräknas för ett kalenderhalvår i sänder. Den är beroende av intäkter som utgör vederlag till programföretaget för att det sänder annonser *i sändningar som sker med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen att sända televisionsprogram med analog sändningsteknik och i sändningar som i huvudsak överensstämmer med dessa sändningar. Avgiften tas ut med*

– 20 procent av intäkterna till den del de överstiger 375 miljoner men inte 500 miljoner kronor,

– 40 procent av intäkterna till den del de överstiger 500 miljoner men inte 1 000 miljoner kronor,

– 50 procent av intäkterna till den del de överstiger 1 000 miljoner kronor.

I intäkter som utgör vederlag för att programföretaget sänder annonser inräknas intäkter som tillförts någon annan, om det framgår av omständigheterna att de utgör sådant vederlag till programföretaget.

Intäkterna skall bestämmas enligt bokföringstekniska grunder.

De i första stycket angivna beloppsgränserna skall justeras på ett sätt som motsvarar det sätt som anges i 3 § andra stycket i fråga om den fasta delen av koncessionsavgiften.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002. I den utsträckning lagen inte leder till en för programföretaget högre koncessionsavgift skall den dock tillämpas även vid fastställande av den rörliga delen av koncessionsavgiften för andra kalenderhalvåret 2001 och första kalenderhalvåret 2002.

¹ Senaste lydelse 2001:532.

Regeringen beslutade den 4 oktober 2001 att uppdra åt Radio- och TV-verket att utreda hur underlaget för koncessionsavgift för TV-sändningar kan begränsas så att ett avgiftsskyldigt programföretag endast påförs rörlig avgift för annonsintäkter från sådan sändningsverksamhet som sker med stöd av tillstånd att sända med analog sändningsteknik och sändningar som i huvudsak överensstämmer med dessa. Radio- och TV-verket rapporterade uppdraget den 18 oktober 2001. En sammanfattning av rapportens förslag finns i *bilaga 1*. Rapportens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Rapporten har remitterats till Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Konkurrensverket, Kanal 5 AB, Modern Times Group MTG AB och TV 4 AB.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 7 februari 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Regeringen har följt Lagrådets förslag.

4 Bakgrund

Lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område (koncessionsavgiftslagen) trädde i kraft den 1 mars 1992. Enligt 1 § i lagens lydelse före den 1 juli 2001 skall koncessionsavgift betalas av ett programföretag som har tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) att sända TV-program i hela landet under förutsättning att företaget har rätt att sända reklam i sådan sändning och är ensamt om denna rätt.

Lagens syfte är att motverka effekterna av den bristfälliga konkurrens som är följden av att det företag som får rätt att sända reklam-TV i mark-sändningar i viss mån verkar på en skyddad marknad (prop. 1991/92:78 s. 10–12, bet. 1991/92:KU21, rskr. 1991/92:114).

Koncessionsavgiften på televisionens område består enligt 2–4 §§ koncessionsavgiftslagen av dels en fast del, dels en rörlig del som baseras på reklamintäkterna. Den fasta avgiften uppgår enligt 3 § till 4 167 000 kr per månad. Den rörliga avgiften är enligt 4 § beroende av de intäkter som utgör vederlag till programföretaget för att det sänder annonser. Avgiften tas ut med olika procentsatser beroende på annonsintäkternas storlek. Den fasta avgiften och beloppsgränserna för den rörliga avgiften justeras årligen med hänsyn till utvecklingen av konsumentprisindex.

Den 11 november 1991 gavs Nordisk Television AB (senare namnändrat till TV 4 AB) tillstånd att här i landet sända televisionsprogram i rundradiosändning. Enligt det avtal som ingicks i samband med att tillståndet gavs, åtog sig bolaget att använda ett sändarnät som skulle byggas ut till att nå ungefär 99,8 procent av Sveriges befolkning. I avtalet

angavs vidare att företaget fick sända reklam mot vederlag och program mot betalning men att detta endast fick ske under annonstid.

Tillståndet gällde ursprungligen till utgången av februari 1998, men ersattes den 12 december 1996 av ett nytt tillstånd. Detta tillstånd utformades med stöd av bestämmelserna i radio- och TV-lagen som hade trätt i kraft den 1 december samma år. Det nya tillståndet innebar att det tidigare avtalet med TV 4 AB upphörde att gälla och ersattes av tillståndsvillkor. Tillståndet har förlängts och gäller nu till och med den 31 december 2005. Enligt tillståndet har TV 4 AB rätt att ”i hela landet, under hela dygnet samtidigt sända ett program”. Minst 98 procent av den fast bosatta befolkningen skall kunna ta emot sändningarna via marknätet. Programmen skall enligt sändningstillståndet även distribueras genom satellit till den del av befolkningen som inte utan stora kostnader kan nås av utsändningarna från marksändare. Eftersom kabelföretagen är skyldiga att vidareända TV 4 AB:s analoga sändningar utan kostnad för själva mottagningen distribueras programmen även via kabel.

Eftersom inget annat programföretag har haft regeringens tillstånd att under åren 1992–2000 sända rikstäckande TV-program med reklam har TV 4 AB under denna tidsperiod varit skyldigt att betala koncessionsavgift. Avgiften har under dessa år beräknats på grundval av de annonsintäkter TV 4 AB erhållit från samtliga sändningar (marknätet, satellit och kabel).

Sändningar av marksänd digital-TV påbörjades under år 1999 i fem områden i landet, men det var först under år 2000 som sändningarna hade nått full omfattning med ca 18 TV-kanaler i samtliga dessa områden. I november 2000 beslutade riksdagen att de digitala TV-sändningarna skulle få byggas ut i hela landet (prop. 2000/01:1 utg.omr. 17, bet. 2000/01:KrU1, rskr. 2000/01:01). Regeringen har därefter gett bl.a. de TV-företag som tidigare hade rätt att sända i samtliga fem områden rätt att sända i hela landet. Antalet hushåll som tar emot marksänd digital-TV uppgår i dag till ca 100 000.

Regeringen föreslog i proposition 2000/01:132 en ändring i 1 § koncessionsavgiftslagen. Innebörden av ändringen var att skyldigheten att betala koncessionsavgift till staten skulle omfatta programföretag som enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen har tillstånd att sända TV-program med reklam i hela landet med analog sändningsteknik. Detta skulle, liksom tidigare, endast gälla om företaget är ensamt om denna rätt här i landet. I propositionen angav regeringen att det inte fanns skäl att för närvarande skilja på reklamintäkter som härrör från analoga respektive digitala sändningar, eftersom de digitala sändningarna vid denna tidpunkt endast nådde ett begränsat antal tittare.

Riksdagen beslutade att ändra koncessionsavgiftslagen i enlighet med regeringens förslag (bet. 2000/01:KU26, rskr. 2000/01:277). Riksdagen beslutade också en ändring i 4 § samma lag som innebär att den rörliga avgiften beräknas för ett kalenderhalvår i sänder. Vidare gav riksdagen regeringen till känna att en grundlig översyn av reglerna för koncessionsavgift bör göras och att regeringen skyndsamt bör utreda möjligheten att koncessionsavgift endast skall betalas för sändningar av reklam med analog sändningsteknik. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2001.

Vid beräkningen av den rörliga avgiftens storlek enligt 4 § koncessionsavgiftslagen görs det för närvarande ingen åtskillnad mellan reklam-

intäkter som härrör från sändningar som sker med stöd av ett tillstånd enligt 2 kap. 2 § radio- och TV-lagen där utsändningen sker med analog teknik och andra sändningar. Samtliga intäkter som ett programföretag haft för att det sänt annonser ingår således i beräkningsunderlaget. Detta gäller oavsett om sändningen sker med stöd av sändningstillstånd i marknätet eller inte och oavsett om den sker med analog eller digital teknik.

5 Underlaget för beräkning av koncessionsavgift

Regeringens förslag: Den rörliga delen av koncessionsavgiften på televisionens område skall grundas endast på intäkter från annonser i sändningar som sker med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen att sända televisionsprogram med analog sändningsteknik och i sändningar som i huvudsak överensstämmer med dessa. De nya reglerna träder i kraft den 1 juli 2002. De skall tillämpas även vid fastställande av den rörliga delen av koncessionsavgiften för andra kalenderhalvåret 2001 och första kalenderhalvåret 2002, i den utsträckning det inte leder till en för programföretaget högre koncessionsavgift.

Rapportens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstansernas synpunkter: *Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg* och *Konkurrensverket* har ingen erinran mot förslaget. *Kanal 5 AB* tillstyrker förslaget och anför att regleringar i syfte att begränsa den konkurrensfördel ett programföretag åtnjuter genom sin monopolställning på den kommersiella TV-marknaden är av godo för såväl konsumenten som den marksända digitala televisionens utveckling genom att konkurrensförutsättningarna på den kommersiella TV-marknaden utjämnas. *Modern Times Group MTG AB* anser att programföretaget skall betala koncessionsavgift för samtliga intäkter oavsett om sändningen skett med analog eller digital teknik och motsätter sig att intäkter från ny programverksamhet inte omfattas av koncessionsavgiften. *TV 4 AB* anför att endast intäkter av sändningar med analog teknik skall beskattas och menar att förslaget strider mot generalitetsprincipen. *TV 4 AB* anser vidare att förslaget innebär en olaga särbeskattning och en otillåten retroaktiv beskattning. *TV 4 AB* anför också att förslaget strider mot EG-rättens princip om skydd för berättigade förväntningar samt att det utgör ett statsstöd för övriga aktörer i det digitala marknätet som får en ekonomisk fördel genom att de inte behöver betala koncessionsavgift.

Skälen för förslaget: Som tidigare nämnts är syftet med bestämmelserna i koncessionsavgiftslagen bl.a. att se till att det företag som har ensamrätt att sända annonser i rikstäckande television inte får en orimlig konkurrensfördel. Lagen kan således sägas ha en konkurrensreglerande funktion. I propositionen om koncessionsavgift (prop. 1991/92:78 s. 11 f) anføres att det är naturligt att koncessionsavgiften upphör om Sveriges Television AB (SVT) skulle få tillstånd att sända betalda annonser. Det-

samma gäller om något annat företag får tillstånd att sända reklam i rikstäckande TV-sändningar. Enligt propositionen är det emellertid i det senare fallet inte lika självklart att skyldigheten att betala avgift helt skall bortfalla. I sådana fall, liksom i fall av andra förändringar i fråga om aktörer eller teknik på marknaden, kan det vara skäl att mera förutsättningslöst ompröva avgiftens konstruktion och storlek.

De ändringar i koncessionsavgiftslagen som trädde i kraft den 1 juli 2001 innebar bl.a. att tillämpningsområdet ändrades så att endast ett programföretag som enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen har tillstånd att i hela landet sända TV-program med analog sändningsteknik skall betala koncessionsavgift till staten. Detta gäller under förutsättning att företaget har rätt att sända reklam i sådan sändning och är ensamt om denna rätt i landet. Vilka intäkter som skall ingå i underlaget för beräkningen av den rörliga delen av koncessionsavgiften regleras i 4 § koncessionsavgiftslagen. I samband med den nämnda ändringen av lagens tillämpningsområde ändrades 4 § endast när det gällde för vilken tid avgiften beräknas. TV 4 AB anser att 4 § i dess nuvarande lydelse innebär att endast intäkter från sändningar med analog teknik är avgiftsgrundande. Enligt regeringens mening omfattar dock den rörliga delen av koncessionsavgiften alla intäkter programföretaget haft för att det sänt annonser, oavsett om intäkterna härrör från utsändning som sker med stöd av sändningstillstånd enligt radio- och TV-lagen eller inte och oavsett om den sker med analog eller digital utsändningsteknik. *Lagrådet* har diskuterat frågan i sitt yttrande, men inte tagit ställning till vilken tolkning av 4 § som är den riktiga.

Den aktuella bestämmelsen har, som tidigare nämnts, tillämpats på så sätt att den avsett alla intäkter från annonser. Den har inte ändrats när det gäller vilka intäkter som skall ingå i underlaget för beräkning av den rörliga avgiften. Tillämpningen stämmer överens med bestämmelsens ordalydelse. Det får antas att riksdagen haft samma uppfattning som regeringen när den gav regeringen tillkänna att möjligheten att koncessionsavgift endast skall betalas på intäkter från analoga sändningar skyndsamt borde utredas. Om avgiftsskyldigheten endast avsett analoga sändningar hade en sådan utredning inte behövts. Även Radio- och TV-verket har i sin rättstillämpning gett 4 § denna innebörd. Radio- och TV-verket lät samtliga intäkter från annonser i sändningar, oavsett distributionsform, ingå när avgiften för andra halvåret 2001 fastställdes den 1 mars i år (dnr 132/2002). Detta trots att TV 4 AB från underlaget räknat av den andel av intäkterna som bolaget ansåg härrörde från digitala sändningar i marknätet och Canal Digital's satellitsändningar. Mot denna bakgrund anser regeringen att det står klart att bestämmelsen har den innebörd som regeringen hävdar.

Den utveckling som för närvarande sker inom TV-området kommer på sikt att förändra konkurrenssituationen på reklam-TV-marknaden. Det är emellertid för tidigt att med någon säkerhet uttala sig om hur lång tid det kommer ta innan ett så stort antal hushåll har dragit nytta av de nya tekniska möjligheterna att konkurrensförhållandena påverkas märkbart. TV 4 AB har fortfarande en särställning såsom enda TV-företag som har rätt att sända rikstäckande TV-reklam i det analoga marknätet. TV 4 AB:s analoga rikstäckande program sänds även parallellt såväl i det digitala marknätet som via satellit. Av sändningstillståndet för de digitala

sändningarna framgår att TV 4 AB, utöver parallellsändningen av det program som visas i det analoga marknätet, skall sända ytterligare minst ett program. Utöver skyldigheten att sända dessa två program har TV 4 AB dessutom rätt att sända ytterligare televisionsprogram om tillgänglig överföringskapacitet medger det.

Utvecklingen på TV-området innebär att det finns skäl att se över vilka intäkter som skall ingå i beräkningsunderlaget för koncessionsavgiften. När det gäller de analoga sändningarna anser regeringen att det för närvarande inte är aktuellt med någon förändring. Skälet är att det fortfarande bara är ett TV-företag som har rätt att sända rikstäckande TV-reklam i det analoga marknätet. Samtliga intäkter från annonser i de analoga sändningarna bör alltså ingå i beräkningsunderlaget.

När det gäller parallellsändningen av det analoga programmet i det digitala marknätet kan det konstateras att besluten att inleda de digitala sändningarna och att utvidga dem till hela landet på sikt kommer att förändra situationen på TV-marknaden. Besluten har emellertid ännu inte fått någon märkbar effekt på den rådande konkurrenssituationen. De annonsintäkter som ett programföretag, för närvarande TV 4 AB, får för den analoga sändningen och parallellsändningen av detta program i det digitala marknätet och via satellit har sin grund i att sändningen når alla hushåll i landet. Annonsörernas intresse av att sända reklam i TV 4 AB:s analoga program är en följd av att reklamutsändningen når hela landet. Att programmet även sänds ut parallellt i det digitala marknätet har i detta avseende ingen betydelse eftersom målet att nå ut till alla hushåll redan är uppfyllt genom marksändningen och parallellsändningen via satellit. En parallellsändning av det analoga programmet i det digitala marknätet alstrar således i dagsläget inga särskilda intäkter. Det är därför motiverat att det i underlaget för beräkningen av den rörliga delen av koncessionsavgiften tills vidare – utöver annonsintäkterna från de analoga marksändningarna och parallellsändningen via satellit – även ingår annonsintäkter från sändningar i det digitala marknätet som i huvudsak överensstämmer med sändningar som sker med stöd av tillstånd att sända med analog sändningsteknik. Vid avgörande om en sändning huvudsakligen överensstämmer med en sändning som sker med stöd av tillstånd att sända med analog sändningsteknik bör en bedömning göras av flera faktorer såsom innehållet i sin helhet (inte enstaka program- eller reklamslag), vilken beteckning som används samt utformningen av programförklaringar och sändningstillstånd.

När det gäller sådana intäkter som programföretaget får för att det sänder annonser i andra sändningar anser regeringen däremot, i motsats till Modern Times Group MTG AB, att dessa inte skall ingå i avgiftsunderlaget enligt 4 §. Detta innebär att om ett programföretag som är avgiftsskyldigt startar sändningar av nya unika programkanaler, som inte sänds ut i det analoga marknätet, skall annonsintäkterna från dessa programkanaler inte ingå i avgiftsunderlaget. Skälen för en sådan avgränsning är att programföretaget i det nämnda fallet inte har någon fördel i förhållande till andra reklamsändande TV-företag. Företaget har således inte någon ensamrätt som skulle motivera avgiftsskyldighet.

Förslaget innebär att vissa intäkter som hittills skulle ha inkluderats vid beräkningen av avgiftsunderlaget nu undantas. Det blir alltså inte fråga

om någon retroaktiv beskattning som TV 4 AB har gjort gällande utan tvärtom en begränsning av skattskyldigheten.

TV 4 AB har invänt att förslaget strider mot generalitetsprincipen och att det blir fråga om olaga särbeskattning när skyldigheten att betala koncessionsavgift endast gäller en TV-kanal bland 21 likställda i det digitala marknätet. Regeringen delar inte denna bedömning. Avgiftsskyldigheten för sändningar i det digitala marknätet gäller endast sådana sändningar som i huvudsak överensstämmer med de som sänds analogt med ensamrätt att sända reklam i hela landet. Som närmare utvecklats tidigare alstrar en sådan sändning i det digitala marknätet för närvarande inga särskilda reklamintäkter. I övrigt görs det – när det gäller koncessionsavgift – inte någon åtskillnad mellan de olika sändningarna i det digitala marknätet. Det går inte heller att – som TV 4 AB gör gällande – hävda att förslaget innebär ett otillåtet statsstöd i den mening att staten undandrar sig möjligheten att erhålla avgifter som man rätteligen borde ta ut. För att ett sådant stöd skall anses föreligga krävs det att TV 4 AB:s konkurrenter i det digitala marknätet också har en särställning som liknar den som TV 4 AB har när det gäller den analoga sändningen och parallellsändningen och som är motivet för att koncessionsavgiften överhuvudtaget tas ut. Statligt stöd i fördragets mening uppkommer antingen genom att vissa aktörer gynnas genom överföring av statliga resurser eller genom att staten gör avkall på fordran eller inkomster som man normalt har att påräkna. Någon sådan situation föreligger inte i detta fall. Förslaget kan mot denna bakgrund inte heller anses innebära något otillåtet statsstöd till övriga kanaler i det digitala marknätet.

När det gäller TV 4 AB:s synpunkt att avgiften inte kommer att nedtrappas och minskas på det sätt som TV 4 AB har haft rätt att vänta sig och att förslaget därför strider mot EG-rätten, är det riktigt att det av förarbetena till koncessionsavgiftslagen framgår att avgiften skall omprövas när förutsättningarna för den förändras. Riksdagen har också uttalat att regeringen bör göra en grundlig översyn av reglerna för koncessionsavgift dels beträffande avgiftsskyldigheten, dels beträffande avgiftens storlek. Det är rimligt att anta att konkurrenssituationen på den svenska TV-reklammarknaden kommer att genomgå ytterligare förändringar i samband med det digitala marknätets framväxt. Det nu aktuella förslaget är en lösning i avvaktan på resultatet av den grundliga översyn av reglerna för koncessionsavgift som skall göras av den utredning som regeringen den 14 mars 2002 beslutat att tillsätta. När resultatet av denna utredning är klart kan det bli aktuellt med ytterligare förändringar rörande koncessionsavgiften.

De nya reglerna bör träda i kraft den 1 juli 2002. De bör dock tillämpas redan vid fastställandet av den rörliga delen av koncessionsavgiften från och med andra kalenderhalvåret 2001. *Lagrådet* anser att övergångsbestämmelsen bör utformas på ett sådant sätt att retroaktiv tillämpning tillåts men endast i den mån den inte leder till en högre avgift för koncessionshavaren. Detta för att undvika risken att en domstol tolkar den nu gällande bestämmelsen på sådant sätt att det genom övergångsbestämmelsen uppstår en konflikt med grundlagen.

Som tidigare nämnts anser regeringen att det inte råder oklarhet beträffande innebörden av den aktuella bestämmelsen. Med den utgångspunkten skulle den övergångsbestämmelse *Lagrådet* föreslagit

inte medföra någon ändring i sak utan koncessionsavgiften skulle bli densamma. Mot bakgrund av den tvekan som Lagrådet gett uttryck för är det ändå rimligt att övergångsbestämmelsen utformas i enlighet med Lagrådets förslag.

6 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär att annonsintäkter från nya programkanaler inte belastas med koncessionsavgift. Därmed kommer utbytet för programföretaget av att starta nya programkanaler att bli större än om reglerna inte ändras.

Det är svårt att bedöma hur omfattande verksamheten med nya programkanaler skulle bli om reglerna inte ändrades. Det går därför inte att uppskatta om den föreslagna ändringen kommer att leda till någon förändring av avgiftsintäkterna. Det är emellertid troligt att skillnaden inte kommer att bli särskilt stor.

7 Författningskommentar

7.1 Förslag till lag om ändring av lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område

4 §

Paragrafen ändras på så sätt att det görs en begränsning av vilka intäkter som skall inkluderas i beräkningsunderlaget vid fastställandet av den rörliga avgiften. Ändringen innebär att om ett avgiftsskyldigt programföretag startar sändningar av nya programkanaler, som distribueras genom marksändning med digital sändningsteknik eller på annat sätt, skall intäkterna från annonser i dessa programkanaler inte ligga till grund för beräkning av den rörliga delen av koncessionsavgiften. I underlaget för beräkning av den rörliga delen av koncessionsavgiften skall ingå annonsintäkter från sändningar med analog sändningsteknik med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen och sändningar som i huvudsak överensstämmer med dessa sändningar. Vid bedömningen av om en sändning huvudsakligen överensstämmer med en utsändning av en sändning som sker med stöd av tillstånd att sända med analog sändningsteknik skall en samlad bedömning göras av flera faktorer såsom innehållet i dess helhet (inte enstaka program- eller reklamslag), vilken beteckning som används samt utformningen av programförklaringar och sändningstillstånd.

Sammanfattning

Prop. 2001/02:170
Bilaga 1

I rapporten föreslås en ändring av lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område. Enligt förslaget skall ett programföretag endast påföras rörlig koncessionsavgift för annonsintäkter i sådana sändningar som sker med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) att sända TV-program med analog sändningsteknik och i sändningar som i huvudsak överensstämmer med dessa.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. Det föreslås dock att lagen skall tillämpas redan vid fastställande av den rörliga delen av koncessionsavgiften för andra kalenderhalvåret 2001.

Förslag till lag om ändring i lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den rörliga delen av koncessionsavgiften beräknas för ett kalenderhalvår i sänder. Den är beroende av intäkter som utgör vederlag till programföretaget för att det sänder annonser *och tas ut med*

- 20 procent av intäkterna till den del de överstiger 375 miljoner men inte 500 miljoner kronor,
- 40 procent av intäkterna till den del de överstiger 500 miljoner men inte 1 000 miljoner kronor,
- 50 procent av intäkterna till den del de överstiger 1 000 miljoner kronor.

I intäkter som utgör vederlag för att programföretaget sänder annonser inräknas intäkter som tillförts någon annan, om det framgår av omständigheterna att de utgör sådant vederlag till programföretaget.

Intäkterna skall bestämmas enligt bokföringstekniska grunder.

De i första stycket angivna beloppsgränserna skall justeras på ett sätt som motsvarar det sätt som anges i 3 § andra stycket i fråga om den fasta delen av koncessionsavgiften.

Föreslagen lydelse

4 §

Den rörliga delen av koncessionsavgiften beräknas för ett kalenderhalvår i sänder. Den är beroende av intäkter som utgör vederlag till programföretaget för att det sänder annonser *i sändningar som sker med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen att sända televisionsprogram med analog sändningsteknik och i sändningar som i huvudsak överensstämmer med dessa sändningar. Avgiften tas ut med*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002. Den skall dock tillämpas vid fastställande av den rörliga delen av koncessionsavgiften för andra kalenderhalvåret 2001.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Den rörliga delen av koncessionsavgiften beräknas för ett kalenderhalvår i sänder. Den är beroende av intäkter som utgör vederlag till programföretaget för att det sänder annonser *och tas ut med*

Den rörliga delen av koncessionsavgiften beräknas för ett kalenderhalvår i sänder. Den är beroende av intäkter som utgör vederlag till programföretaget för att det sänder annonser *i sändningar som sker med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen att sända televisionsprogram med analog sändningsteknik och i sändningar som i huvudsak överensstämmer med dessa sändningar. Avgiften tas ut med*

– 20 procent av intäkterna till den del de överstiger 375 miljoner men inte 500 miljoner kronor,

– 40 procent av intäkterna till den del de överstiger 500 miljoner men inte 1 000 miljoner kronor,

– 50 procent av intäkterna till den del de överstiger 1 000 miljoner kronor.

I intäkter som utgör vederlag för att programföretaget sänder annonser inräknas intäkter som tillförts någon annan, om det framgår av omständigheterna att de utgör sådant vederlag till programföretaget.

Intäkterna skall bestämmas enligt bokföringstekniska grunder.

De i första stycket angivna beloppsgränserna skall justeras på ett sätt som motsvarar det sätt som anges i 3 § andra stycket i fråga om den fasta delen av koncessionsavgiften.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002. Den skall dock tillämpas vid fastställande av den rörliga delen av koncessionsavgiften från och med andra kalenderhalvåret 2001.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-02-18

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 7 februari 2002 (Kulturdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Gunilla Carle.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

4 §

Enligt förslaget skall, när tillstånd meddelats enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen att i hela landet sända TV-program med analog sändningsteknik, den rörliga delen av koncessionsavgiften grundas inte endast på annonsintäkter hänförliga till sändningar vilka skett med analog teknik utan också på intäkter från annonser i andra sändningar under förutsättning att dessa i huvudsak överensstämmer med de sändningar som skett med analog teknik. Av remissen framgår att koncessionsavgiften haft till syfte att motverka effekterna av den bristfälliga konkurrens som är följden av att endast ett företag – TV4 – fått rätt att sända reklam-TV i marksändningar och därför i viss mån verkar på en skyddad marknad. Genom utvecklingen av marksänd digital-TV och andra sändningsformer i vilka reklam är tillåten har emellertid förutsättningarna för avgiften i viss mån rubbats. Riksdagen har givit regeringen till känna att en grundlig översyn av reglerna för koncessionsavgift borde göras och att regeringen skyndsamt borde utreda möjligheten att koncessionsavgift endast skall betalas på sändningsverksamhet som sker med analog teknik.

I den mån ett programföretag enligt den nu föreslagna bestämmelsen i 4 § skall betala koncessionsavgift på grundval av annonser i digitala sändningar som i huvudsak motsvarar de markbundna analoga sändningarna, behandlas detta bolag i fråga om avgiftsskyldigheten på annat sätt än de företag som enbart bedriver digital sändningsverksamhet, eftersom dessa inte betalar någon motsvarande avgift. Detta motiveras i remissen (s. 8) med att de annonsintäkter som programföretaget får för den analoga sändningen och parallellsändningen av detta program i det digitala marknätet och via satellit har sin grund i att den analoga sändningen når alla hushåll i landet och att en parallellsändning av det analoga programmet i det digitala marknätet i dagsläget inte alstrar några särskilda intäkter. Någon egentlig utredning av möjligheterna att begränsa koncessionsavgiften så att den grundas enbart på intäkter från sändningar med analog sändningsteknik synes emellertid inte ha företagits i ärendet.

Lagrådet har noterat de invändningar av konstitutionell och EG-rättslig art som TV4 framfört under remissbehandlingen och som kunde förtjäna en närmare analys än som gjorts i lagrådsremissen. Det kan också ifrågasättas om syftet med koncessionsavgiften har bärkraft i förhållande till andra intäkter än dem som är hänförliga till sändningar omfattade av tillståndet enligt 1 § i lagen. Samtidigt kan konstateras att frågan om hur koncessionsavgiften skall beräknas är komplex och att lagstiftaren därför får anses ha en viss frihet att reglera underlaget för avgiften utan att den lösning som väljs kommer i konflikt med grundläggande rättsprinciper.

Under föredragningen har upplysts att den av riksdagen begärda översynen kommer att påbörjas inom kort. Det kan därför förväntas att den nu föreslagna regleringen blir av relativt kort varaktighet och kommer att kunna ersättas av bestämmelser grundade på ett fastare underlag.

Med beaktande av dessa olika omständigheter finner Lagrådet inte skäl föreligga att avstyrka förslaget i denna del.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Enligt förslaget skall lagändringen träda i kraft den 1 juli 2002 men tillämpas redan från och med andra kalenderhalvåret 2001 såvitt angår fastställandet av den rörliga delen av koncessionsavgiften.

Koncessionsavgiften är att betrakta som en skatt (prop. 2000/01:132 s. 10 och Lagrådets yttrande i KU 2000/01:26 s. 26). Enligt 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen får skatt inte tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skattskyldigheten.

Av vad nu sagts följer att den föreslagna retroaktiva tillämpningen i fråga om fastställandet av den rörliga delen av koncessionsavgiften är förenlig med 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen endast om den nya lydelsen av 4 § inte ålägger koncessionshavaren en större avgiftsplikt än denne har enligt paragrafen i dess nuvarande lydelse.

Som framgår av de remitterade handlingarna föreligger oenighet mellan regeringen och koncessionshavaren TV4 om hur den nu gällande bestämmelsen i 4 § skall tolkas. Enligt regeringens tolkning innebär den föreslagna ändringen av 4 § en sänkning av koncessionsavgiften, varför något retroaktivitetsproblem inte uppkommer. Med TV4:s tolkning av 4 § kommer däremot avgiften att höjas genom ändringen av paragrafen, vilket får till följd att retroaktiv tillämpning av den nya bestämmelsen blir oförenlig med regeringsformen.

Lagrådet finner det inte möjligt att i detta ärende ta ställning till vilken av de två tolkningarna av 4 § som är den riktiga. Denna fråga kan ytterst komma att avgöras efter process vid förvaltningsdomstol. Redan risken för att domstol kan komma att tolka den nu gällande bestämmelsen på sådant sätt att det genom övergångsbestämmelsen uppstår en konflikt

med grundlagen utgör emellertid enligt Lagrådets mening ett starkt skäl mot att införa en övergångsbestämmelse av sådant slag.

Prop. 2001/02:170
Bilaga 4

Det enklaste sättet att undvika risken för grundlagsstridig lagstiftning är givetvis att, på sätt som TV4 förordat, helt avstå från retroaktiv tillämpning. En sådan lösning framstår dock som mindre tilltalande för det fall att regeringens tolkning skulle befinnas vara riktig, eftersom den då kan medföra att TV4 under den aktuella perioden drabbas av en högre avgift än som följer av den nya lydelsen av 4 §.

En bättre lösning är därför enligt Lagrådets mening att utforma övergångsbestämmelsen så att retroaktiv tillämpning av 4 § i dess nya lydelse tillåts men endast i den mån den inte leder till en högre avgift för koncessionshavaren (jfr 5 § brottsbalkens promulgationslag). I enlighet härmed kunde ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna få följande utformning:

”Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002. I den utsträckning lagen inte leder till en för programföretaget högre koncessionsavgift skall den dock tillämpas även vid fastställande av den rörliga delen av koncessionsavgiften för andra kalenderhalvåret 2001 och första kalenderhalvåret 2002.”

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad

Föredragande: Marita Ulvskog

Regeringen beslutar proposition 2001/02:170 Vissa frågor om koncessionsavgift på televisionens område