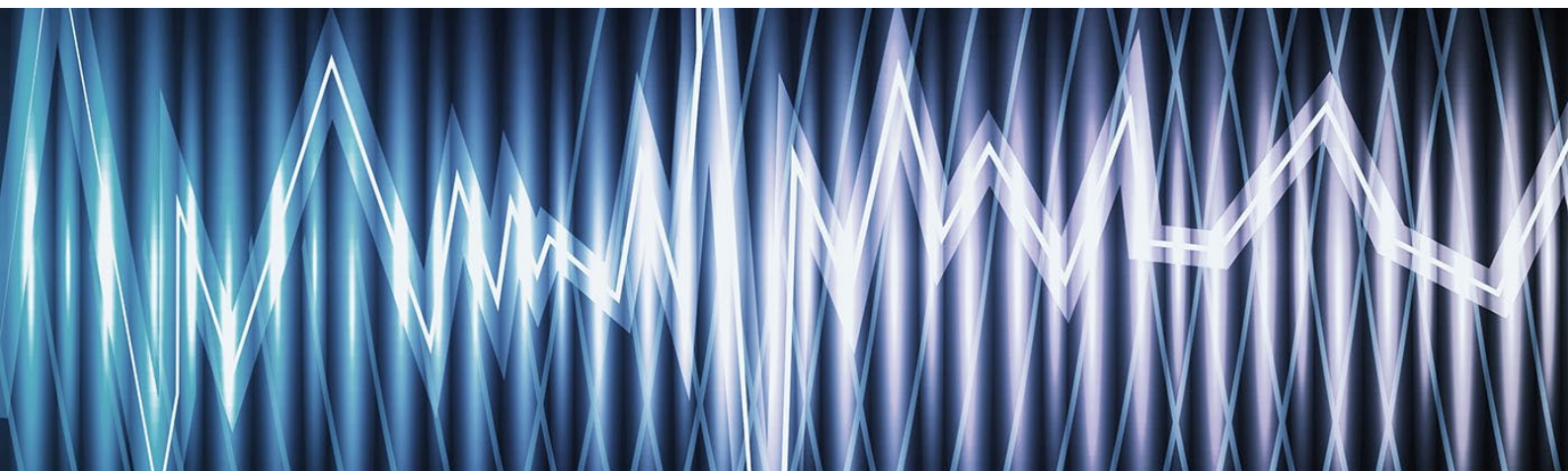


En långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet

Förslag till framtida villkor för analog och digital kommersiell radio

Dnr 21/03668



Innehåll

Sammanfattning.....	5
1 Författningsförslag.....	7
1.1 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	7
1.2 Förslag till förordning om ändring i radio och tv-förordningen (2020:878)	12
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv (2020:879).....	12
2 Myndighetens uppdrag och utgångspunkter.....	13
2.1 Myndighetens uppdrag.....	13
2.2 Hur uppdraget har genomförts.....	13
2.3 Definitioner.....	14
2.4 Rapportens struktur.....	14
3 Det svenska radiolandskapet.....	15
3.1 Inledning.....	15
3.2 Kommersiell marksänd radio	15
3.2.1 Tillståndshavare i de analoga och digitala kommersiella marknäten	17
3.2.2 Skillnader i utsändning av analog och digital kommersiell radio	18
3.2.3 Bauer Media.....	18
3.2.4 Viaplay Group.....	19
3.2.5 Format som sänds i kommersiell radio.....	19
3.2.6 Annonsmarknaden	20
3.2.7 Aktörernas kostnader.....	22
3.3 Public Service.....	23
3.3.1 Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB.....	23
3.4 Närradio.....	24
3.4.1 Utbud och nätverkssamarbete.....	25
3.5 Radiolyssnandet.....	25
4 Reglering av kommersiell radio.....	26
4.1 Inledning.....	26
4.2 Nuvarande tillståndsförfaranden och bestämmelser knutna till tillståndet.....	27
4.2.1 Bestämmande av sändningsområde respektive sändningsutrymme.....	27
4.2.2 Tillståndsförfarandet för analog kommersiell radio.....	27
4.2.3 Tillståndsförfarandet för digital kommersiell radio.....	28
4.2.4 Förlängning av tillstånden för digital kommersiell radio.....	28
4.2.5 Förutsättningar för överlåtelse av tillstånd.....	29

4.2.6	Tillståndsvillkor och reglering kring innehåll.....	29
4.2.7	Sanktioner.....	30
4.2.8	Erfarenheter av tillståndsförfaranden för analog kommersiell radio	31
4.3	Tillståndsförfaranden i de nordiska länderna	32
5	Behovet av åtgärder	34
5.1	Vikten av marksänd radio	34
5.2	Goda förutsättningar för kommersiell radio.....	35
5.2.1	Olika aktörer har olika förutsättningar och behov men är beroende av varandra.....	36
5.2.2	Förslag ska bidra till stort utbud för olika intressen och smakriktningar	38
5.3	Vad kan hända om regleringen inte ändras?	39
5.3.1	Analog kommersiell radio	39
5.3.2	Digital kommersiell radio	40
5.3.3	Möjliga konsekvenser av att inte vidta några åtgärder	40
6	Förslag till ett förändrat regelverk och dess konsekvenser	42
6.1	Inledning.....	42
6.2	Aktörernas önskemål och förslag.....	42
6.3	Förlängningsalternativen.....	44
6.3.1	Inledning.....	44
6.3.2	Möjlig reglering om tillstånden ska kunna förlängas	45
6.3.3	En rätt till förlängning av tillstånd kan vara olagligt statsstöd	46
6.3.4	En rätt till förlängning av sändningstillstånd kan i viss mån påverka konkurrensförhållandena	47
6.3.5	Slutsatser	49
6.4	Förfarande med lottdragning eller öppen auktion.....	50
6.5	Samtliga tillstånd bör fördelas genom ett urvalsförfarande.....	51
6.5.1	Inledning.....	52
6.5.2	Innebörden av förslaget.....	52
6.5.3	Slutsatser	55
7	Konsekvenser av förslaget om urvalsförfarande.....	55
7.1	Konsekvenser för aktörer på den svenska mediemarknaden	56
7.2	Konsekvenser för lyssnarna	57
7.3	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	57
8	Författningskommentarer.....	58
8.1	Inledning.....	58
8.2	Förslaget till ändringar i radio- och tv-lagen.....	59
	Litteraturförteckning.....	63

Svenskt offentligt tryck	63
Litteratur, rapporter m.m.....	63

Sammanfattning

Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har fått ett tvådelat uppdrag av regeringen. Den ena delen av uppdraget är att göra en kartläggning och analys av digitalradioutvecklingen i Europa sedan 2016 och av marknaden för digitalradio i Sverige. Denna del av uppdraget redovisas i rapporten *En långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet – Kartläggning och analys av digitalradioutvecklingen i Europa och av marknaden för digitalradio i Sverige*. Den andra delen av uppdraget är att analysera behovet av ytterligare förändringar i regelverket för tillståndsgivning för analog och digital kommersiell radio i syfte att skapa goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet, med ett stort utbud för olika intressen och smakinriktningar. Om myndigheten kommer fram till att det finns behov av ändrad lagstiftning ska författningsförslag lämnas. Uppdraget redovisas i denna rapport.

MPRT bedömer att det nuvarande tillståndsförfarandet med ett slutet anbuds förfarande för analog kommersiell radio inte ger goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet. Regleringen behöver därför ändras.

Tillståndshavarna förespråkar en förlängning av de nuvarande analoga tillstånden. En förlängning med ytterligare en tillståndsperiod kan i och för sig främja goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet för de befintliga tillståndshavarna. En förlängning av de analoga tillstånden torde sannolikt kräva någon form av motprestation från tillståndshavarna för att det inte ska ses som ett olagligt statsstöd. En motprestation som tillståndshavarna fört fram är att förlängningen skulle villkoras av en utbyggnad av DAB-nätet. Detta bedömer myndigheten inte vara lämpligt. Inte heller andra alternativa villkor för förlängning bedöms lämpliga att genomföra.

Myndigheten föreslår i stället att analoga och digitala kommersiella tillstånd ska fördelas efter ett urvalsförfarande baserat på det förfarande som idag gäller för digital kommersiell radio och marksänd tv. Vid ett urval ska beaktas att det blir en mångfald både till innehåll och ägande. Hänsyn ska därför tas till både innehållet i en programtjänst, övrigt utbud av programtjänster i området, lyssnarnas preferenser och sökandes förhållanden till andra aktörer vad gäller ägande och inflytande. För att främja en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet ska hänsyn också kunna tas till tidigare erfarenhet av radioverksamhet i det aktuella sändningsområdet och/eller på radiomarknaden i stort.

Förslaget innebär att det kommer att ställas innehållsvillkor för såväl de analoga som de digitala tillstånden. Innehållsvillkoren kommer att vara allmänt hållna och utgå från vad aktörerna har angett i sina ansökningar och synes inte innebära några ökade kostnader för tillståndshavarna. Det får anses vara en fördel för tillståndshavarna att de i största möjliga mån får en gemensam reglering för analog respektive digital kommersiell radio att förhålla sig till. Lagstiftningen blir på så sätt dessutom mer överskådlig.

Utbudet för lyssnarna kan öka eftersom förutsättningarna att bedriva kommersiell radio förbättras genom förslaget. Det gäller särskilt det digitala utbudet. Nya radioapparater har

ofta både analog och digital mottagning och de ny tillverkade bilarna har digitalradiomottagare som standard.

Genom det föreslagna tillståndsförfarandet kommer tillståndshavarna inte längre betala sändningsavgifter. En övergång till ett urvalsförfarande innebär därför minskade medel till statskassan. Sedan 1993 har tillståndshavarna betalat cirka 4,1 miljarder kronor i sändningsavgifter för analog kommersiell radio, varav drygt 1,3 miljarder kronor avser sändningsavgifter för nu gällande tillstånd. Om dagens reglering skulle kvarstå oförändrad är det sannolikt att aktörerna inte skulle vara beredda att lägga lika höga anbud och sändningsavgifterna skulle därmed inte bli lika höga, bland annat på grund av att antalet lyssnare minskar vilket medför lägre reklamintäkter. Vidare kan det inte uteslutas att någon av de större aktörerna lämna marknaden, vilket skulle påverka såväl lyssnarna som konkurrensen och mångfalden negativt.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om radio- och tv-lagen (2010:696)
dels att nuvarande 13 kap. och 16 kap. 12 § ska upphöra att gälla,
dels att 16 kap. 3 och 12 §§, 17 kap. 11 §, 18 kap. 5 och 7 §§ och 20 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas ett nytt kapitel, 13 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap. Tillstånd att sända kommersiell radio

Vem som ger tillstånd

1 § Myndigheten för press, radio och tv ger tillstånd att sända kommersiell radio.

Sändningsområden för analog kommersiell radio

2 § Myndigheten för press, radio och tv bestämmer om sändningsområdenas omfattning för analog kommersiell radio med hänsyn till vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet och ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio.

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

Flera tillstånd kan ges för samma sändningsområde.

Sändningsutrymme för digital kommersiell radio

3 § Regeringen beslutar vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för digital kommersiell radio.

Myndigheten för press, radio och tv bestämmer hur sändningsutrymmet ska få användas. Hänsyn ska tas till vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet och ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio.

Innebörden av ett tillstånd

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

Vem som kan få tillstånd

5 § Tillstånd att sända kommersiell radio får endast ges till en fysisk eller juridisk person som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndspanen. Staten, regioner eller kommuner får inte inneha tillstånd att sända kommersiell radio, vare sig direkt eller indirekt genom

1. ett företag i vilket ett eller flera sådana subjekt har en del som för dem gemensamt motsvarar minst tjugo procent av samtliga aktier eller andelar eller genom avtal har ett bestämmande inflytande, eller
2. ett företag som enligt 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554) är ett dotterföretag till ett företag som avses i 1.

6 § Tillstånd att sända digital kommersiell radio får endast ges till den som är beredd att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor.

Vad som ska beaktas vid tillståndsgivningen

7 § Myndigheten för press, radio och tv ska vid fördelningen av tillstånd för kommersiell radio beakta att utrymmet för sådana sändningar ska kunna tas i anspråk

1. för olika programtjänster så att sändningarna kommer att tillgodose olika intressen och smakriktningar,
2. för såväl nationella som lokala och regionala programtjänster, och
3. av flera av varandra oberoende programföretag.

Tillståndsvillkor

8 § Ett tillstånd att sända kommersiell radio får förenas med villkor som avser skyldighet att

1. sända i en viss del av sändningsområdet eller så att en viss del av befolkningen inom området nås,
2. sända under en viss minsta tid,
3. använda en viss sändningsteknik och att samarbeta med andra tillståndshavare i tekniska frågor,
4. använda en viss teknik för sådan inspelning som avses i 16 kap. 11 §,
5. sända ett mångsidigt programutbud,
6. utforma sändningarna på ett sådant sätt att dessa blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, och
7. inte förändra ägarförhållandena och inflytandet i det företag som innehar tillståndet mer än i begränsad omfattning.

Tillståndens giltighetstid

9 § Ett tillstånd att sända kommersiell radio gäller i åtta år. Om det finns särskilda skäl, får Myndigheten för press, radio och tv besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid.

Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

Yttrande över tillståndsvillkor

10 § Innan Myndigheten för press, radio och tv fattar beslut om tillstånd ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som myndigheten överväger att förena med tillståndet.

Ett beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande godtagit.

Överlåtelse av tillstånd

11 § Ett tillstånd att sända kommersiell radio får överlåtas om Myndigheten för press, radio och tv medger det. Ett sådant medgivande får bara lämnas om

1. förvärvaren uppfyller förutsättningarna i 5 §,
2. överlåtelsen inte för med sig att ägarkoncentrationen bland dem som har tillstånd att sända kommersiell radio ökar i mer än begränsad omfattning, och
3. överlåtelsen inte medför en påtaglig minskning av mångfalden i utbudet av tillståndspliktiga programtjänster.

En överlåtelse som inte medges är utan verkan.

12 § Den som förvärvar ett tillstånd övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt denna lag för tiden efter beslutet om medgivande.

Om ett föreläggande enligt 17 kap. 11 § första stycket 3 eller 8 har meddelats mot den tidigare innehavaren, gäller förelägandet även mot den nya innehavaren. Myndigheten för press, radio och tv ska i samband med att den medger överlåtelsen underrätta den nya innehavaren om detta. Om den nya innehavaren inte underrättas gäller inte förelägandet. Ett vite som förelägandet förenats med gäller inte mot den nya innehavaren.

Avgifter

13 § Myndigheten för press, radio och tv får ta ut en avgift av den som ansöker om tillstånd att sända kommersiell radio eller medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd.

Avgiften ska motsvara myndighetens kostnader för handläggningen av ärendena.

Tillståndets upphörande vid konkurs, likvidation och dödsfall

14 § Försätts en tillståndshavare i konkurs eller träder tillståndshavaren i likvidation upphör tillståndet att gälla tre månader efter beslutet om konkurs respektive likvidation. Avlider en tillståndshavare upphör tillståndet att gälla tre månader efter dödsfallet.

Har en begäran om medgivande till överlåtelse av tillståndet kommit in till Myndigheten för press, radio och tv innan tillståndet upphört att gälla enligt första stycket ska begäran prövas.

16 Kap.

3 §¹

Myndigheten för press, radio och tv har tillsyn över att programföretagen följer sådana villkor som har beslutats med stöd av 4 kap. 9 § 1-4, 6-9, 16 och 17, 11 kap. 3 § andra stycket 1-3, 5-8, 16 och 17 samt 13 kap. 9 § och 27 § första stycket 3.

Myndigheten för press, radio och tv har tillsyn över att programföretagen följer sådana villkor som har beslutats med stöd av 4 kap. 9 § 1-4, 6-9, 16 och 17, 11 kap. 3 § andra stycket 1-3, 5-8, 16 och 17 samt 13 kap. 8 § 1-4 och 7.

¹ Senaste lydelse 2020:875.

Myndigheten för press, radio och tv har även tillsyn när det gäller bestämmelserna om

1. exklusiva rättigheter i 5 kap. 9 §,
2. tillgänglighet i 5 kap. 12 § om beslutet har fattats av myndigheten, och
3. lämpliga åtgärder i 9 a kap. 1, 3 och 13 §§.

17 kap.

11 §²

Om de bestämmelser som räknas upp i denna paragraf eller beslut som fattats med stöd av bestämmelserna inte följs får de förelägganden som behövs i enskilda fall beslutas för att bestämmelserna eller besluten ska följas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Detta gäller bestämmelser om

1. anmälningsskyldighet (2 kap. 2 och 4 §§),
2. varning (5 kap. 3 §)
3. tillståndsvillkor enligt 4 kap. 9 § 1-4, 6-9 och 16, 11 kap. 3 § andra stycket 1-3, 5-8 och 16 och *13 kap. 9 § 1-3*,
3. tillståndsvillkor enligt 4 kap. 9 § 1-4, 6-9 och 16, 11 kap. 3 § andra stycket 1-3, 5-8 och 16 och *13 kap. 8 § 1-3*,
4. beteckningar (5 kap. 11 § och 14 kap. 7 §),
5. sändningsplikt eller skyldighet att tillhandahålla kanal för lokala kabelsändarorganisationer (9 kap. 1-3 och 5 §§),
6. närradiosändningars innehåll (14 kap. 4 §),
7. skyldighet att lämna vissa upplysningar till Myndigheten för press, radio och tv (16 kap. 5-8 §§),
8. skyldighet att lämna upplysningar enligt 16 kap. 9 §,
9. skyldighet att lämna upplysningar till Myndigheten för press, radio och tv enligt 16 kap. 10 §,
9. skyldighet att lämna upplysningar till Myndigheten för press, radio och tv enligt 16 kap. 10 §, *eller*
10. skyldighet att lämna inspelning enligt 16 kap. 11 §, *eller*
10. skyldighet att lämna inspelning enligt 16 kap. 11 §.
11. *skyldighet att årligen redovisa till Myndigheten för press, radio och tv enligt 16 kap. 12 §.*

Föreläggande enligt första stycket 2, 4, 6, 8 eller 9 får beslutas av granskningsnämnden för radio och tv. Föreläggande enligt första stycket 1, 3, 5, 7 *eller* 8-11 får beslutas av Myndigheten för press, radio och tv.

Föreläggande enligt första stycket 2, 4, 6, 8 eller 9 får beslutas av granskningsnämnden för radio och tv. Föreläggande enligt första stycket 1, 3, 5 *eller* 7-10 får beslutas av Myndigheten för press, radio och tv.

Föreläggande enligt första stycket 8 eller 10 får även beslutas av Konsumentombudsmannen.

18 kap.

5 §³

Tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om

1. tillståndshavaren inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndets början,
2. tillståndshavaren inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor,

² Senaste lydelse 2020:875.

³ Senaste lydelse 2022:460.

3. tillståndshavaren väsentligt brutit mot 14 kap. 2 §,
4. domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten, eller
5. ett tillståndsvillkor enligt 13 kap. 27 § första stycket 3 har åsidosatts på ett väsentligt sätt.
5. ett tillståndsvillkor enligt 13 kap. 8 § 7 har åsidosatts på ett väsentligt sätt.

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

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

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

Om staten, regioner eller kommuner innehar ett tillstånd att sända kommersiell radio på det sätt som anges i 13 kap. 5 § andra stycket ska Myndigheten för press, radio och tv återkalla det tillståndet.

7 §⁴

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

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

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

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

⁴ Senaste lydelse 2017:569.

20 kap.

2 §⁵

Beslut av Myndigheten för press, radio och tv om kommersiell radio får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om det gäller beslut om att

- | | |
|--|--|
| 1. avslå en ansökan om tillstånd, | |
| 2. inte medge överlåtelse av ett tillstånd, | 2. inte medge överlåtelse av ett tillstånd, <i>och</i> |
| 3. återkalla ett tillstånd, <i>och</i> | 3. återkalla ett tillstånd. |
| 4. <i>en delägare i handelsbolag ska anses som betalningsansvarig enligt 13 kap. 16 §.</i> | |

Mål om överklagande av beslut som avses i första stycket 1 och 3 ska handläggas skyndsamt.

Beslut som avses i första stycket 2 och 3 gäller omedelbart, om inte något annat bestäms.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

⁵ Senaste lydelse 2015:808.

1.2 Förslag till förordning om ändring i radio och tv-förordningen (2020:878)

Härigenom föreskrivs att 4 § radio och tv-förordningen (2020:878) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Myndigheten för press, radio och tv får enligt 4 kap. 17 § och 13 kap. 25 § radio- och tv-lagen (2010:696) ta ut en avgift av den som hos myndigheten ansöker om tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller *digital kommersiell radio* och av den som ansöker om medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd.

Myndigheten för press, radio och tv får enligt 4 kap. 17 § och 13 kap. 13 § radio- och tv-lagen (2010:696) ta ut en avgift av den som hos myndigheten ansöker om tillstånd att sända tv, sökbar text-tv eller *kommersiell radio* och av den som ansöker om medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd.

En avgift får tas ut med

- 45 000 kronor för varje sökt programtjänst vid ansökan om tillstånd, och
- 25 000 kronor för ansökan om medgivande till överlåtelse av tillstånd.

Avgiften för en ansökan om tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och *kommersiell digital radio* samt avgiften för en ansökan om medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd ska betalas in till myndigheten inom den tid som myndigheten beslutar.

Avgiften för en ansökan om tillstånd att sända tv, sökbar text-tv och *kommersiell radio* samt avgiften för en ansökan om medgivande till överlåtelse av ett sådant tillstånd ska betalas in till myndigheten inom den tid som myndigheten beslutar.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv (2020:879)

Härigenom föreskrivs att 33 § förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv (2020:879) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §

Myndigheten disponerar avgifter som tas ut enligt 4 kap. 17 § och 13 kap. 25 § radio- och tv-lagen (2010:696).

Myndigheten disponerar avgifter som tas ut enligt 4 kap. 17 § och 13 kap. 13 § radio- och tv-lagen (2010:696).

2 Myndighetens uppdrag och utgångspunkter

2.1 Myndighetens uppdrag

Regeringen har uppdragit åt Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) att göra en kartläggning och analys av digitalradioutvecklingen i Europa sedan 2016 och av marknaden för digitalradio i Sverige. Denna del av uppdraget redovisas i en särskild rapport *En långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet – Kartläggning och analys av digitalradioutvecklingen i Europa och digitalradiomarknaden i Sverige*.

Myndigheten ska vidare, med utgångspunkt i de förslag som myndigheten lämnat i rapporten *Synkronisering av tillståndsperioderna för analog och digital kommersiell radio*⁶, analysera behovet av ytterligare förändringar i regelverket för tillståndsgivning för analog och digital kommersiell radio i syfte att skapa goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet, med ett stort utbud för olika intressen och smakinriktningar. Om myndigheten kommer fram till att det finns behov av ändrad lagstiftning ska författningsförslag lämnas. Analysen och förslagen lämnas i denna rapport.

Uppdraget ska utföras i dialog med de kommersiella radioföretagen i Sverige, Post- och telestyrelsen och andra relevanta myndigheter samt andra relevanta aktörer. De förslag som myndigheten lämnar ska åtföljas av en uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för staten och en redogörelse av konsekvenserna för lyssnare och aktörer på den svenska mediemarknaden.

Uppdraget ska genomföras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 21 december 2022.

2.2 Hur uppdraget har genomförts

Myndigheten har haft enskilda möten med samtliga aktörer som har tillstånd att sända analog och digital kommersiell radio för att ge dem möjlighet att ge sin bild av radiomarknaden, vilka förutsättningar de har för att bedriva kommersiell radio och hur de vill se en framtida reglering för kommersiell radio. Några av aktörerna har även lämnat skriftlig information. Vidare har myndigheten haft möten med Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB för att få deras syn på radiomarknaden och deras förutsättningar. Sveriges Radio har också lämnat en skriftlig presentation. Teracom AB har vid ett möte redogjort för bl.a. tekniken för att sända analog och digital radio och har även lämnat en skriftlig presentation.

⁶ Regeringsuppdrag Ku2021/00325.

Vidare har myndigheten haft möten med Post- och telestyrelsen rörande radions villkor, Konkurrensverket rörande konkurrensfrågor och Försvarsmakten gällande frekvensallokering. Myndigheten också träffat företrädare för Närradions Riksorganisation och föreningen Public Servicerådet.

Myndigheten har också haft möten med bl.a. flera medie- och kommunikationsmyndigheter i Europa samt det globala branschforumet för digital radio WorldDAB Forum. I september 2022 hölls ett möte med mediemyndigheterna i Danmark, Finland och Norge för att lära mer om utvecklingen av radiomarknaden och tillståndprocesserna i dessa länder.

2.3 Definitioner

Det krävs tillstånd för att sända marksänd analog och digital kommersiell radio. Tillståndsförfarandena och regleringen kring de båda sändningsformerna skiljer sig åt, vilket till viss del kommer sig av att det är olika typer av tekniker för utsändning. De analoga sändningarna sker i FM-bandet (87,5–108 MHz).

De digitala sändningarna sker i marknätet i Band III (174–240 MHz) och i Sverige, liksom i större delen av Europa, i den standardiserade tekniken DAB+. DAB står för Digital Audio Broadcasting och plustecknet för att det är en effektivare version av standarden. I rapporten används för enkelhetens skull enbart termen DAB.

Begreppet digitala sändningar omfattar även de sändningar som sker via internet och genom fasta och mobila nät (webbradio).

2.4 Rapportens struktur

I kapitel 1 lämnas förslag till ändringar i radio- och tv-lagen och förslag till följdändringar i myndighetens instruktion⁷ och i radio- och tv-förordningen⁸. Författningskommentarer till föreslagna ändringar lämnas i kapitel 8. Kapitel 2 beskriver myndighetens uppdrag och utgångspunkter. För att ge en bakgrund till analysen om det finns behov av förändringar, inleder myndigheten denna rapport med en beskrivning av ljudradiomarknaden i Sverige och vilka aktörer som verkar där (kap. 3) och gällande regelverk för kommersiell radio (kap. 4). I kapitel 5 redovisar myndigheten sin syn på vikten av marksänd radio, behovet av åtgärder och vad som får anses vara goda förutsättningar för att kunna bedriva långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet. I kapitel 6 diskuterar myndigheten alternativa förslag till tillståndsförfaranden för att ersätta det nuvarande och tar slutligen ställning till vilket alternativ myndigheten förordar. I kapitel 7 lämnas en uppskattning av vilka ekonomiska konsekvenser förslaget kan få för staten samt en redogörelse av konsekvenserna för lyssnare och aktörer.

⁷ Förordning med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv (2020:879).

⁸ Radio- och tv-förordningen (2020:878).

3 Det svenska radiolandskapet

3.1 Inledning

Det svenska radiolandskapet bestod under en lång tid av tre radioformer; public service, den kommersiella radion och den ideella närradion. Alla tre kräver tillstånd. Sedan ett tiotal år har de också fått konkurrens från bl.a. strömningstjänster, se MPRT:s rapport *Ljudkonsumtion*.⁹

Medieutvecklingen har gått fort de senaste decennierna särskilt genom digitaliseringen, men för radion ser utvecklingen annorlunda ut. Den analoga FM-radion (linjär radio) är fortfarande den viktigaste plattformen för den kommersiella radion och även för Sveriges Radio. Den analoga FM-radion konsumeras mestadels i hemmet eller i bilen. Det är där lyssnarna finns. Samtidigt har de traditionella radioaktörerna, Sveriges Radio, de kommersiella radiobolagen och närradioföreningarna fått konkurrens av nya digitala aktörer på ljudmarknaden.

Den analoga FM-radion har kompletterats med ljud i digitala format: strömmad musik, DAB-radio, webbradio, podcasts och ljudböcker. Den smarta mobilen – som finns i var mans hand – skapar tillsammans med ett par hörlurar och ett ökat utbud möjligheter för en förändrad ljudkonsumtion. Lyssning på nedladdad musik, podcasts eller ljudböcker kan ske individuellt, när, var och hur det passar mediekonsumenten bäst. På så sätt kan ljudet vara överlägset tittandet på rörlig bild som kräver ett mer koncentrerat beteende. Ljudet blir därför en allt viktigare del av mediekonsumtionen.

Teknikutveckling, nya tjänster och nya konsumentbeteenden gör att ljudet är på frammarsch och konkurrensen ökar om konsumenternas pengar och tid. Aktörerna letar nytt innehåll till sina tjänster för att locka fler lyssnare och betalar mycket för ett exklusivt innehåll. Flera av dessa aktörer satsar även på att finnas globalt. I det sammanhanget blir den nationella radion en liten aktör på en stor spelplan.

3.2 Kommersiell marksänd radio

Möjligheten att sända analog kommersiell radio har funnits sedan 1993, men hur tillstånden har fördelats och hur villkor om innehåll och bestämmelser om sändningsavgifter (kallades tidigare koncessionsavgifter) har sett ut, har förändrats genom åren. När privat lokalradio infördes 1993 fanns det ett politiskt önskemål om att skapa förutsättningar för en lokalt förankrad radio bestående av många självständiga radioföretag. Ända fram till 2018 var det endast Sveriges Radio som hade möjlighet att sända nationell radio över FM-nätet. Från augusti 2018 har Bauer Media Audio Filial, NRJ Sweden AB och Kilohertz AB (Viaplay Group) var sitt nationellt tillstånd, där de sänder formaten Mix Megapol, NRJ respektive RIX FM. Dessförinnan hade den kommersiella radion enbart lokala/regionala tillstånd, men

⁹ Medieutveckling 2022 Ljudkonsumtion.

genom omfattande nätverkssamarbeten kunde de sända vissa format i en större del av Sverige.

Den kommersiella lokalradion betalade ett högt pris för de analoga tillstånden som de ropade in via offentlig auktion 1993–1995. Avgiften, tillsammans med kravet på att sända program som framställts särskilt för den egna verksamheten, ledde till stora förluster för merparten av dem. Reglerna kring lokalt material ändrades därefter, för att 2018 tas bort helt, se vidare om tidigare tillståndsförfaranden i avsnitt 4.2.8. Avgifterna har däremot varit fortsatt höga (med undantag för ett fåtal tillstånd som meddelades i början av 2000-talet) och reklammarknaden har aldrig riktigt tagit fart. De ekonomiska problemen för den kommersiella radion har medfört en ökad samordning i nationella nätverk och därmed ökad ägarkoncentration. Idag har de två dominerande aktörerna, Bauer Media och Viaplay Group, genom egna tillstånd och ägar- och avtalsförhållanden med andra tillståndshavare, inflytande över samtliga analoga och digitala tillstånd för kommersiell radio.

Den kommersiella radiomarknaden är liten både vad gäller aktörer och omsättning. Att marknaden är liten har fått till följd att antalet tillståndshavare är få och att de bedriver omfattande samarbeten genom något av de två stora nätverken. Samarbetena rör annonsförsäljning, tekniska tjänster och redaktionellt innehåll. I tabellen nedan framgår nuvarande tillståndshavare.

3.2.1 Tillståndshavare i de analoga och digitala kommersiella marknäten

Tabell 1. Tillståndshavare i de analoga och digitala kommersiella marknäten

Tillståndshavare	Analoga	Digitala
Nätverket Bauer Media		
Bauer Media Audio Filial	9	8
Nya Radio City AB	3	0
NRJ Sweden AB	2	2
Svenska Medietjänster AB	2	0
Nätverket Viaplay Group		
Kilohertz AB	19	11
DB Media AB	1	2
Radio Nova AB	2	0
Skärgårdsradion AB	0	1
Summa	38	24

De analoga tillstånden är i huvudsak lokala/regionala, men tre är nationella. Kilohertz AB har genom att förvärva en stor andel av de lokala/regionala tillstånden kunnat skapa ett seminationalt tillstånd som sträcker sig över 18 av de sammanlagt 21 sändningsområdena. I tretton av dessa är Kilohertz dessutom ensam tillståndshavare.

MPRT förlängde i augusti 2022 de digitala kommersiella tillstånden till juli 2026.¹⁰ I samråd med aktörerna har kravet på utbyggnad av de två DAB-näten satts till 65 procent. Kravet ska vara uppfyllt senast den 31 juli 2025, då en ny prövning ska göras. På tillståndshavarnas egen begäran har innehållsvillkoret utökats till att också omfatta mer redaktionellt innehåll. De digitala tillstånden är i huvudsak nationella med endast tre regionala tillstånd. Myndigheten avser att under 2023 utlysa ledigt sändningsutrymme i det digitala sändningsnätet och bedömer för närvarande att det lediga utrymmet motsvarar omkring fem nationella tillstånd och regionala tillstånd i vissa områden.

¹⁰ Lagen om tillfälliga bestämmelser för förlängning av tillstånd att sända digital kommersiell radio (2022:459).

3.2.2 Skillnader i utsändning av analog och digital kommersiell radio

Nedan redovisas i tabellform skillnaderna mellan de olika sändningsformerna vad gäller utsändningsteknik, krav på teknisk samverkan, sändningsområden och antal tillstånd.

Tabell 2. Skillnader i utsändning av analog och digital kommersiell radio

Analog kommersiell radio	Digital kommersiell radio
Varje kanal sänds ut på en egen tilldelad frekvens. Sändningen tas emot i en FM-mottagare.	En frekvens används för att sända ut innehållet i ett sändarnät som rymmer 10–15 kanaler. Två sändarnät är upplåtna för kommersiell radio (sändarnät 3 och 4). Sändningen tas emot i en DAB-mottagare.
Stor efterfrågan på ytterligare frekvenser men utrymmet för kommersiell radio är fullt.	Lägre efterfrågan än för analog radio. Ledigt utrymme planeras att utlysas 2023.
En tillståndshavare behöver inte samverka med andra aktörer om utsändningen av kanalerna.	Tillståndshavare i samma sändarnät måste samverka i tekniska frågor, t.ex. om vem som ska sköta utsändningen av kanalerna.
Tre nationella tillstånd som når över 90 % av Sveriges befolkning.	21 nationella tillstånd som når drygt 40 % av befolkningen i områdena kring Stockholm, Göteborg, Malmö.
21 regionala sändningsområden med sammanlagt 35 tillstånd. I tretton områden finns bara ett tillstånd att fördela.	Det är möjligt att bryta ner sändarnäten i 34 regionala sändningsområden. På grund av lågt intresse vid utlysningen är endast tre regionala tillstånd utfärdade.

3.2.3 Bauer Media

Bauer Media är en del av den tyska mediekoncernen Bauer Media Group som bl.a. ger ut tidskrifter och sänder radio och tv. Bauer Media bedriver radioverksamhet i bl.a. Sverige, Norge, Danmark, Finland, Irland och Storbritannien.

I Sverige har Bauer Media genom tillståndshavaren Bauer Media Audio Filial ett nationellt tillstånd där formatet Mix Megapol sänds. Formatet Rockklassiker sänds på de åtta regionala/lokala tillstånden. Bauer Media samarbetar med NRJ Sweden AB som också har ett nationellt tillstånd där det egna formatet NRJ sänds. Formaterna Mix Megapol och NRJ har funnits sedan lokalradions början. NRJ Sweden AB sänder också formaten Svensk Pop och Radio Nostalg Digital. Bauer Media är delägare i Nya Radio City AB som förutom att sända formatet Rockklassiker i två områden även sänder det egna formatet Retro FM i Skåne. Genom samarbete med Svenska Medietjänster AB sänds formatet Vinyl FM i två sändningsområden. Samarbetena rör tekniska tjänster, annonsförsäljning och programformat.

Enligt KantarSifo har Bauer Media 14 procent av det årliga lyssnandet på radio¹¹.

Kanalerna sänds även via internet på plattformen Radioplay som också innehåller poddar.

3.2.4 *Viaplay Group*

Kilohertz AB ingår i koncernen Viaplay Group med säte i Sverige. Koncernen har även en omfattande tv-verksamhet inom och utom Sverige. Viaplay sänder kommersiell radio i Sverige och Norge. I Sverige innehas tillstånden av Kilohertz AB, som bland annat har ett nationellt analogt tillstånd och sänder formatet RIX FM. Formatet har sänts sedan lokalradion startade 1993. Vidare har Kilohertz AB 18 regionala/lokala analoga tillstånd. I tretton av dessa områden är bolaget ensam tillståndshavare. Genom att sända formatet Star FM i 18 sändningsområden har bolaget kunnat skapa ett seminotionellt nät.

Kilohertz AB samarbetar med DB Media AB kring formatet Lugna Favoriter och med Radio Nova AB kring formatet Bandit Rock. Inom nätverket samarbetar man kring annonsförsäljning, produktion, distribution och marknadsföring. Kilohertz samarbetar även med Skärgårdsradion AB kring annonsförsäljning och teknisk utsändning i DAB-nätet.

Enligt KantarSifo har Viaplay Group 9,8 procent av det årliga lyssnandet på radio¹².

Formaten sänds även digitalt/online via streamingtjänsten I like radio, som sammanlagt innehåller ett tjugotal kanaler.

3.2.5 *Format som sänds i kommersiell radio*

Nedan visas i tabellform vilka format som sänds i kommersiell radio. Vissa format sänds parallellt både analogt och digitalt medan andra format sänds antingen analogt eller digitalt. Ett format delas i vissa fall upp ytterligare, till exempel genom att formatet i ett annat tillstånd sänds med inriktning mot en viss typ av musik inom genren. Det avspeglas också genom tillägg i sändningsbeteckningen t.ex. Bandit Rock och Bandit Classic Rock eller RIX FM och RIX FM Fresh.

¹¹ Kantar Sifo AB, Radiundersökningar helår 2021.

¹² Kantar Sifo AB, Radiundersökningar helår 2021.

Tabell 3. Format som sänds i kommersiell radio av tillståndshavare i nätverket Bauer Media

Tillståndshavare	Format	Analog radio	Digital radio
Bauer Media Audio Filial	Mix Megapol	1	2
Bauer Media Audio Filial	Party People		1
Bauer Media Audio Filial	Radio 107,5 Digital		1
Bauer Media Audio Filial	The Voice Digital		1
Bauer Media Audio Filial	Radio Disney	1	
Bauer Media Audio Filial/ Nya Radio City AB/	Rockklassiker	9	1
Bauer Media Audio Filial/ Svenska Medietjänster AB	Vinyl	2	1
Bauer Media Audio Filial	We love 80's		1
NRJ Sweden AB	NRJ	1	1
NRJ Sweden AB	Radio Nostalgi Digital		1
NRJ Sweden AB	Svensk Pop	1	
Nya Radio City AB	Retro FM Skåne	1	

Tabell 4. Format som sänds i kommersiell radio av tillståndshavare i nätverket Viaplay Group

Tillståndshavare	Format	Analog radio	Digital radio
DB Media AB	Dansbandskanalen		1
DB Media AB	Guldkanalen Skåne		1
Kilohertz AB	Gamla Favoriter		1
Kilohertz AB	Go Country		1
Kilohertz AB	Hit Mix 90's		1
Kilohertz AB	Power Hit Radio		1
Kilohertz AB	RIX FM	1	2
Kilohertz AB	STAR FM	18	1
Kilohertz AB	Svenska Favoriter		1
Kilohertz AB/ DB Media AB	Lugna Favoriter	1	1
Kilohertz AB/Radio Nova AB	Bandit Rock	2	2
Skärgårdsradion AB	Skärgårdsradion digitalt		1

3.2.6 Annonsmarknaden

Den svenska radioreklammarknaden är liten och har över tid varit förhållandevis stabil med cirka 2–2,5 procents av de totala medieinvesteringarna. Radion har en renodlad intäktsstruktur som i princip enbart bygger på reklamintäkter. Det skiljer sig från andra

medier, till exempel tv och dagstidningar som har intäkter både från reklam och konsumenter (prenumerationer och abonnemang). Det gör att radion är ett av de medier som är mest beroende av utvecklingen på reklammarknaden.¹³

Sedan 2000-talets början pågår det en omfattande förskjutning av reklaminvesteringarna från traditionella medier till internetbaserade reklamkanaler. Det är framför allt de globala techbolagen Google och Facebook som är de stora vinnarna på reklammarknaden. Under 2021 gick 69 procent av annonspengarna till internetbaserade medier.

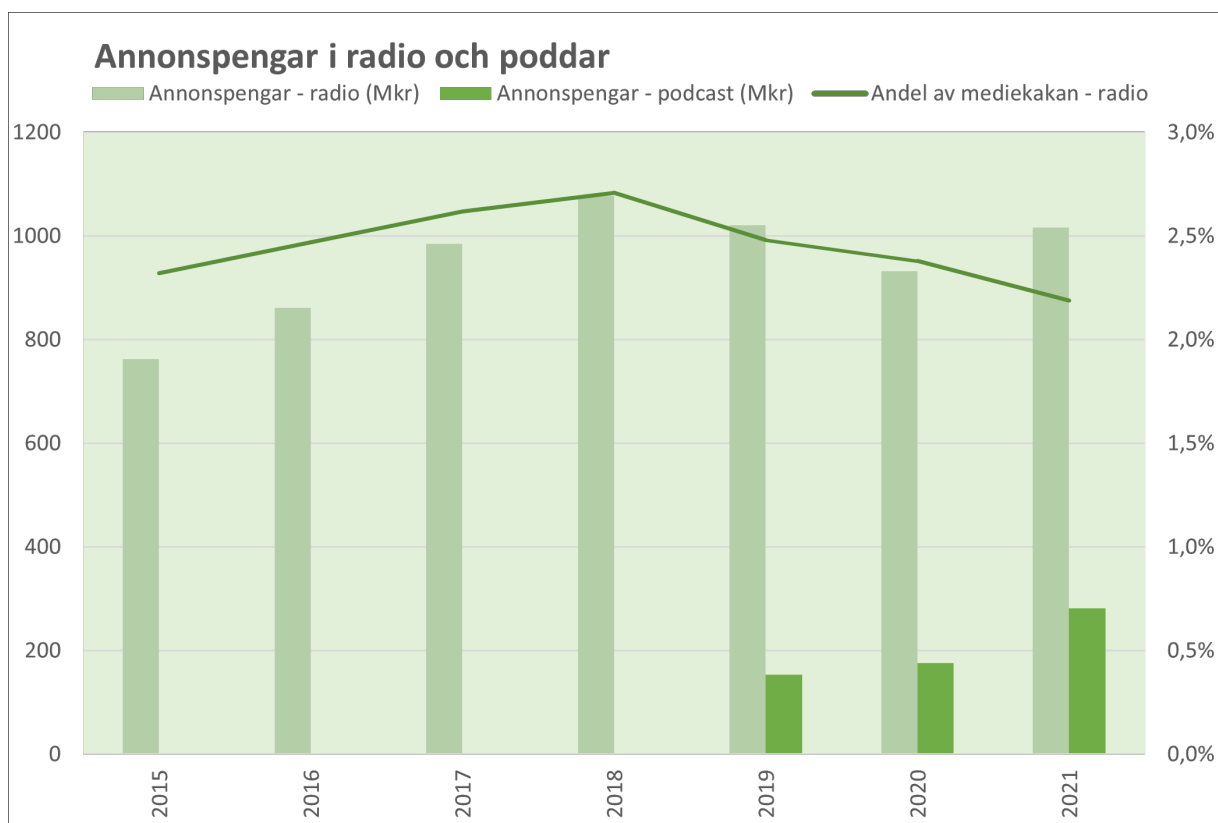
När de rikstäckande tillstånden för den analoga kommersiella radion började gälla 2018 resulterade det i en positiv effekt på annonsintäkterna. Radiomarknaden uppnådde ett omsättningsrekord på 1,074 miljarder kr. Det påföljande året omsatte radion något mindre, och under pandemiåret 2020 tappade radion 8,7 procent av intäkterna. Det är en betydande minskning, men jämfört med andra traditionella medier klarade radion pandemin relativt väl.

Under 2021 nådde reklammarknaden som helhet en toppnotering (46,4 miljarder kronor) vilket är en ökning med 18,6 procent jämfört med året innan. Radioreklamförsäljningen ökade med 8,9 procent och omsatte åter strax över en miljard kronor. Det innebär att radiomediet i princip har samma omsättning som innan pandemin.

IRM mäter även reklam i poddar. Marknaden står för ungefär en femtedel av den totala annonsinvesteringen i ljudmedier och är i stark tillväxt. Totalt omsatte reklam i poddar 282 miljoner kronor under 2021, vilket är en ökning med 59 procent.

¹³ Institutet för reklam- och mediestatistik, <https://www.irm-media.se/>.

Figur 1. Annonspengar i radio och poddar



3.2.7 Aktörernas kostnader

Bolagen har inte velat uppge sina kostnader för utsändning till MPRT, men vi vet att aktörernas kostnader i denna del skiljer sig åt. Bauer Media har ett eget marknät och nyttjar Teracom's tjänster i liten grad. Teracom sköter utsändningarna åt Sveriges Radio, Viaplay Group och de tillståndshavare som samarbetar med Viaplay Group. De faktiska kostnaderna för utsändningarna i Teracom's nät är bland annat beroende av hur många aktörer som valt att ansluta sig till Teracom's nät och delar på de fasta kostnaderna. Sveriges Radio har uppgett för myndigheten att bolagets utsändningskostnader 2021 uppgick till 263 miljoner kronor och omfattar kostnader för utsändning i marknätet och internetdistribution.

Det har visat sig svårt att få klarhet i de totala kostnaderna för investeringen i uppbyggnaden av DAB-nätet. Den slutliga kostnaden beror bl.a. på vilken täckningsgrad som ställs som tillståndsvillkor både för Sveriges Radio och de kommersiella tillståndshavarna. Sveriges Radio anser att det är problematiskt att beslut inte fattats om bolaget ska ingå i en digitalradioutbyggnad eller ej och hur en sådan ska finansieras och vilka kostnader det medför i dagsläget. En siffra som Bauer Media nämnt är att kostnaden för att bygga ut de tre sändarnäten, dvs. både public service och de två kommersiella näten, till 99,8 procent uppgår till 500–700 miljoner kronor.

Utöver kostnaderna för sändningssavgifter för de analoga tillstånden, ansökningsavgifter för de digitala tillstånden, utbyggnaden av DAB-nätet och för de tekniska utsändningarna i FM- och DAB-näten har aktörerna också andra typer av omkostnader direkt kopplade till

verksamheten så som personal och säljorganisation. Kostnader som kan uppstå i samband med att DAB-nätet utvecklas är till exempel kostnader för utveckling av ännu oprövade programformat som är anpassade till DAB-nätet och tekniska tilläggstjänster som till exempel bildinformation, utökad trafik- och väderinformation, programguider och sporttabeller. Här bör även nämnas kostnader för utveckling av ny teknik och samordning av bolagens samtliga plattformar, licenser/avtal för hård- och mjukvara och tekniska tjänster bolagen använder sig av i produktionen och för distribution av innehåll (Apple, Android, Google, Spotify) samt upphovsrättsskyddat material (STIM, Ifpi). Vidare kan krävas informationsinsatser för att lansera DAB-sändningar i större skala.

3.3 Public Service

3.3.1 Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB

År 1925 sände AB Radiotjänst radio för första gången – några timmar varje kväll i en kanal. Det tog 30 år innan sändningar i en andra kanal startade.

Sveriges Radio sänder idag fyra nationella radiokanaler i FM-nätet, varav P4 är indelad i 25 lokala kanaler. Utöver det sänder Sverige Radio digitalt via DAB och internet samt har ett stort antal poddar. Sveriges Radio har en stor andel av den svenska radiomarknaden med 76,5 procent av lyssnandet. Sveriges Radios marknadsandel ökade under 2021 på en totalt sett krympande marknad för linjär radio.¹⁴ P4 är fortsatt den största svenska radiokanalen sett till lyssnarsiffror. Under 2021 sände Sveriges Radio 107 221 timmar på FM-nätet och 13 870 timmar via DAB-nätet¹⁵.

Sveriges Radios verksamhet finansieras av en public service-avgift och bolaget tilldelades ca 3,2 miljarder kronor för att bedriva verksamheten under 2022.¹⁶

Sveriges Radio är en del av totalförsvaret, och i sändningstillståndet som började gälla den 1 januari 2020 har denna roll förtydligats. Det finns två typer av meddelanden kopplat till sändningstillståndet. Det är de så kallade Viktigt meddelande till allmänheten, VMA, och myndighetsmeddelanden.

I mitten av 2010-talet fattade Sveriges Radios ledning beslut om en strategi baserad på ljudet i fokus. Sedan dess har Sveriges Radio fortsatt att utveckla ett innehåll baserat på ljud och att finnas på de plattformar där lyssnarna finns. Bolaget tog fram en ny musikstrategi under 2021 som tydliggör att musikutbudet i Sveriges Radio bottnar i public serviceuppdraget. Sveriges Radio har tagit fram en strategi för sin egenbyggda plattform, Sveriges Radio Play. Den ska vara det självklara valet för de som vill ta del av hela Sveriges Radios utbud, såväl linjära kanaler som on-demand t.ex. poddar och nyhetsklipp. Det innebär också att Sveriges

¹⁴ Sveriges Radios public service-redovisning 2021, s. 35.

¹⁵ Sveriges Radios Public service-redovisning 2021, sid 98.

¹⁶ www.regeringen.se/4abd06/contentassets/8c24422cf3ce41848af8d36a8983638a/medelsvillkor-for-20202025-avseende-sveriges-radio-ab.pdf.

Radio tagit en betydande plats på den växande poddmarknaden och att bolagets innehåll finns tillgängligt på externa tjänster, som exempelvis Spotify och Apples Podcaster.

I Sveriges Utbildningsradio AB:s (UR) uppdrag ingår att erbjuda ett mångsidigt programutbud som består av både radio- och tv-program. Med ett specifikt utbildningsuppdrag och ett folkbildande uppdrag producerar, sänder och tillgängliggör UR ett utbud både i Sveriges Television och Sveriges Radio. Under 2021 sände UR totalt 384 timmar radio.¹⁷

Sveriges Radio och UR har även tillstånd för digitalradiosändningar som sträcker sig från den 1 januari 2020 till den 31 december 2025. Enligt sändningstillståndet har Sveriges Radio rätt att sända digitalradio i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöområdet samt i Norrbotten.¹⁸ För närvarande sänder Sveriges Radio följande kanaler i digitalradion: P1, P2, P3, P3 Din gata, P4 (den lokala kanalen i respektive sändningsområde), Knattekanalen och Sveriges Radio Finska¹⁹.

3.4 Närradio

Närradion är de lokala ideella föreningarnas och de registrerade trossamfundens radio och den har funnits sedan 1979. I varje kommun ska det finnas en sändningsmöjlighet (frekvens) avsatt för närradiosändningar. I Stockholm, Göteborg och Malmö finns det flera frekvenser att sända närradio på eftersom antalet föreningar är mycket stort.

Den förening eller sammanslutning som vill sända närradio måste ansöka om ett tillstånd hos MPRT. Tillståndet gäller i fem år och tillståndshavarna delar på sändningstiden på en frekvens inom sändningsområdet. Av frekvenstekniska skäl, men också på grund av kommunernas storlek, omfattar vissa sändningsområden mer än en kommun. Genom olika samarbeten mellan föreningarna kan de nå ut till ett större område än en kommun. Antalet tillståndshavare som sänder närradio har under de senaste decennierna sjunkit. I december 2022 fanns det 557 tillståndshavare fördelade på 143 sändningsområden.

Närradion betalar ingen avgift för sina sändningstillstånd. Tillståndshavarna i varje sändningsområde måste dock även ha ett frekvenstillstånd från Post- och telestyrelsen. Ett frekvenstillstånd består bland annat av en angiven frekvens, tekniska villkor, mastplats, antennhöjd och uteffekt. Post- och telestyrelsen tar ut en avgift för sådant tillstånd. Utsändningskostnaderna för att sända närradio påverkas bland annat av geografiska förhållanden och utrustningen som krävs för att täcka in en kommun. Närradiostationerna sänder sina program analogt via FM-nätet och en del sänder utöver det även via webben.

Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, kommunala bidrag och reklamintäkter. Eftersom närradion är avsedd för ideella föreningar får inte föreningens radioverksamhet gynna sina medlemmar ekonomiskt utan intäkterna ska gå tillbaka in i verksamheten.

¹⁷ https://www.ur.se/wp-content/uploads/2022/03/UR_public_service_redovisning_2021.pdf.

¹⁸ <https://sverigesradio.se/artikel/digitalradio>, hämtat 2022-10-11.

¹⁹ Uppgift från Sveriges Radio 2022-10-14.

3.4.1 Utbud och nätverkssamarbete

Närradion har en stor bredd i sitt utbud tack vare de många olika typer av sammanslutningar som sänder, bl.a. trossamfund, studieförbund, invandrarföreningar, politiska förbund och de radioföreningar som bildats särskilt för att sända närradio. Radioföreningarna sänder bl.a. musik och på vissa orter en slags lokalradio som blandar musik med lokalt innehåll om vad som händer på orten.

I vissa kommuner finns det ett stort intresse för att sända närradio och många föreningar har tillstånd för att sända. I andra kommuner är intresset mycket lågt med bara någon enstaka förening som sänder.

Med hänsyn till att FM-nätet för kommersiella radiosändningar är fullt finns det aktörer som har sett en möjlighet att via en ideell förening sända närradio som finansieras genom lokal radioreklam och som syftar till att gynna privata ägarintressen. MPRT har senast 2012 kartlagt inslagen av kommersiell verksamhet inom närradion. Dels kan kommersiella radiosändningar inom närradion bedrivas utan kopplingar till andra tillståndshavare inom kommersiell radio, dels kan kommersiella radiosändningar inom närradion bedrivas i samarbete med tillståndshavare inom kommersiell radio²⁰. Det kan exempelvis ske genom att samma format sänds ut både i närradion och i den kommersiella radion. Slutsatsen i kartläggningen är att båda formerna av kommersiell verksamhet förekommer inom närradion, men att problemet inte var så stort att det fanns anledning att föreslå lagändringar. MPRT bedömer att det finns kommersiella inslag i närradion även i dagsläget. I närradion finns aktörer med koppling till de båda nätverken Bauer Media och Viaplay Group, men också aktörer som sänder musikradio med kommersiella inslag som tycks vara fristående från nätverken, utan att de visat intresse för att söka tillstånd vid utlysningar av kommersiell radio. Någon kartläggning och analys av dessa företeelser görs dock inte inom ramen för detta regeringsuppdrag.

3.5 Radiolyssnandet

Lyssnandet på radio minskar, särskilt bland de yngre. Sveriges Radio har trots konkurrensen från de kommersiella aktörerna fortsatt högst andel lyssnare. Det är särskilt de lokala radiosändningarna på P4 som haft de högsta andelarna lyssnare genom åren. När den kommersiella radion 2018 fick möjlighet att sända i tre nationella kanaler ökade deras lyssnande. Men under pandemin föll lyssnarsiffrorna för den kommersiella radion som har merparten av sina lyssnare på arbetsplatser och i bilen. Det påverkade deras reklamintäkter och därmed omsättning som sjönk för de tre stora bolagen inom kommersiell radio både under 2020 och 2021. Reklaminvesteringarna omfördelades genom att de minskade i den traditionella radion och ökade bland poddarna, dock från en låg nivå.

År 2021 lyssnade 65 procent av svenskarna, i åldersgruppen 12–79 år, på radio i någon form under en vanlig dag. Det är ett par procentenheter lägre jämfört med föregående år. Sveriges Radios dygnsräckvidd var 49 procent 2021 och den kommersiella radions 29 procent. Lyssnartiden är högre i glesbygd än i storstad, 96 minuter jämfört med 78 minuter. Men lyssnandet på DAB är mycket litet, 0,9 procent i dygnsräckvidd, vilket bl.a. beror på att få har

²⁰ Närradio 2012: En kartläggning av det svenska närradiolandskapet (dnr 11/03755).

tillgång till en mottagare hemma och att utbyggnaden är begränsad i landet. Webbradiolyssnandet har ökat och 2021 var dygnsräckvidden strax över 10 procent.²¹

I myndighetens rapport *Medieutveckling 2022 – Ljudkonsumtion* finns en mer omfattande beskrivning och analys av radiolyssnandet.²²

4 Reglering av kommersiell radio

4.1 Inledning

Idag gäller olika tillståndsförfaranden för analog respektive digital kommersiell radio. Tillståndsförfarandena regleras i 13 kap. radio- och tv-lagen (2010:696).

Gemensamt för både de analoga och digitala sändningarna är att endast den som har finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva sändningar under hela tillståndsperioden kan få tillstånd. Staten, regioner och kommuner får inte inneha tillstånd eller ha mer än begränsat inflytande i ett tillståndshavarbolag.

Analog radio fördelas efter ett slutet anbudsförfarande där den som angett det högsta beloppet tilldelas tillståndet. Avgiften betalas som ett engångsbelopp vid tillträdesdagen. Tillståndshavarna betalade 2018 sammanlagt 1,3 miljarder kronor i sändningsavgift för de nu gällande tillstånden. Sedan 1993 har tillståndshavarna betalat cirka 4,1 miljarder kronor i sändningsavgifter.

Tillstånd att sända digital kommersiell radio fördelas efter ett urvalsförfarande där myndigheten vid fördelningen ska beakta att utrymmet för sådana sändningar ska kunna tas i anspråk för olika programtjänster så att sändningarna kommer att tillgodose olika intressen och smakriktningar, för såväl nationella som lokala och regionala programtjänster och av flera av varandra oberoende programföretag. Något urvalsförfarande har dock inte genomförts då det vid tillståndsgivningen 2014 fanns mer utrymme att fördela än det fanns sökande.

Ett tillstånd att sända kommersiell radio gäller i åtta år. Om det finns särskilda skäl får myndigheten besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid. Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden. En särskild lag om möjlighet till förlängning av de digitala tillstånden har fått till följd att de nuvarande tillstånden för analog och digital kommersiell radio kommer att upphöra vid samma tidpunkt, den 31 juli 2026.

²¹ KantarSifo Radiopanelen, dygnsräckvidd, 2022.

²²www.mprt.se/globalassets/dokument/publikationer/medieutveckling/ljudkonsumtion/ljudkonsumtion-2022.pdf.

Nedan följer en närmare redogörelse för de olika tillståndprocesserna och vilka regler som idag gäller för analog och digital kommersiell radio.

4.2 Nuvarande tillståndsförfaranden och bestämmelser knutna till tillståndet

4.2.1 Bestämmande av sändningsområde respektive sändningsutrymme

Myndigheten ska bestämma sändningsområdenas omfattning för analog kommersiell radio med hänsyn till vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet och ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio. Flera tillstånd kan ges för samma sändningsområde där det finns utrymme. Sändningsområdenas omfattning ändrades inför nuvarande tillståndperiod och från och med den 1 augusti 2018 finns det tre nationella tillstånd och 21 regionala/lokala sändningsområden med sammanlagt 35 tillstånd. I sändningsområdet Stockholm finns sju tillstånd, i Östergötland tre, i sex områden finns två tillstånd vardera och i 13 områden finns endast ett tillstånd att fördela.

Regeringen beslutar vilket sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för digital kommersiell radio. Regeringen beslutade 2010 att ett utrymme motsvarande två nationella frekvenslager (sändarnät 3 och 4) får upplåtas för kommersiell radio²³. Sändarnäten är regionalt nedbrytbara i 34 regioner. Public service sänder i sändarnät 1. Sändarnät 2 nyttjas inte idag. Varje sändarnät har en kapacitet på 1152 kbit/s. Antalet program som samtidigt kan sändas i ett sändarnät varierar beroende på vilken kapacitet eller bithastighet som används för varje programtjänst. I beslut om tillstånd 2014 bedömde myndigheten att ett sändarnät bör innehålla högst femton nationella programtjänster för att också kunna ge utrymme till en elektronisk programguide samt eventuella ytterligare tilläggstjänster.

4.2.2 Tillståndsförfarandet för analog kommersiell radio

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

Myndigheten ska kungöra när ett utrymme att sända analog kommersiell radio blir ledigt och ange sista dag för att ansöka om tillståndet, första dag då sändningar får bedrivas med stöd av tillståndet och sändningsområdets omfattning. Den som ansöker om tillstånd ska ange det belopp som den sökande är villig att betala i sändningsavgift för hela tillståndperioden. Sändningsavgiften ska betalas som engångsbelopp. Ett tillstånd att sända analog kommersiell radio ska ges till den som har angett den högsta sändningsavgiften. Har två sökande angett samma belopp ska frågan om vem som ska ges tillståndet avgöras genom lottdragning. Någon lottdragning har inte hittills behövt göras. En fysisk eller juridisk person får inte

²³ Regeringsbeslut Ku2010/1721/MFI.

förfoga över mer än ett tillstånd inom ett sändningsområde, om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen.

Myndigheten har meddelat föreskrifter om ansökningsförfarandet och vad en ansökan ska innehålla.²⁴

Fyra utlysningar har hittills gjorts. Nuvarande tillstånd fördelades 2018 och sändningsavgifterna uppgick till ca 1,3 miljarder kronor.

4.2.3 Tillståndsförfarandet för digital kommersiell radio

Ett tillstånd att sända digital kommersiell radio ger tillståndshavaren idag rätt att sända ljudradioprogram nationellt eller i en region och då använda en överföringskapacitet på minst 72 kbit/s samt en rätt att dela upp sändningen i regionala program. Rätten att sända ut en programtjänst innefattar även en rätt att sända programrelaterade tilläggstjänster i rimlig omfattning.

Myndigheten ska meddela när ett sändningsutrymme blir ledigt. Myndigheten ska ange sista dag för att ansökan, första dag då sändningar får äga rum med stöd av tillståndet och sändningsutrymmets omfattning. Myndigheten får ta ut en ansökningsavgift för varje sökt programtjänst. Avgiften är för närvarande 45 000 kronor.²⁵ I ansökan ska den sökande lämna en redovisning av sitt programutbud (programförklaring) och vilka tilläggstjänster som den sökande avser ska ingå i programtjänsten.

Myndigheten ska vid fördelningen av tillstånd beakta att utrymmet för sådana sändningar ska kunna tas i anspråk

1. för olika programtjänster så att sändningarna kommer att tillgodose olika intressen och smakriktningar,
2. för såväl nationella som lokala och regionala programtjänster, och
3. av flera av varandra oberoende programföretag.

Myndigheten har meddelat föreskrifter om ansökningsförfarandet och vad en ansökan ska innehålla.²⁶

Endast en utlysning har hittills hållits. Något urvalsförfarande behövde dock inte göras vid tillståndsgivningen 2014 då det fanns mer utrymme än det fanns sökande till att få sända.

4.2.4 Förlängning av tillstånden för digital kommersiell radio

I augusti 2022 förlängdes tillstånden att sända digital kommersiell radio till och med den 31 juli 2026. Förlängningen innebär att tillstånden löper ut samtidigt som nuvarande tillstånd för analog kommersiell radio. Möjligheten att ansöka om förlängning av de digitala tillstånden tillkom för att öka förutsebarheten genom tydligare och stabilare villkor för

²⁴ Myndigheten för press, radio och tv:s föreskrifter vid ansökan om och överlåtelse av tillstånd att sända analog kommersiell radio (MPRTFS 2017:1).

²⁵ 5 § radio- och tv-förordningen (2020:878).

²⁶ Myndigheten för press, radio och tv:s föreskrifter vid ansökan om och överlåtelse av tillstånd att sända digital kommersiell radio (MPRTFS 2012:1).

radioföretagen.²⁷ MPRT bedömde att täckningskraven ska vara lika för samtliga tillståndshavare. Med hänsyn till den kommersiella radiomarknadens nuvarande förutsättningar och med beaktande av branschens syn på utbyggnad beslutade MPRT att de digitala radiosändningarna ska kunna tas emot av 65 procent av befolkningen i sändningsområdena senast den 31 juli 2025. MPRT beslutade att minsta genomsnittliga sändningstid per vecka under ett kalenderår ska vara 100 timmar för de förlängda tillstånden, vilket också gäller för de analoga kommersiella tillstånden.

4.2.5 Förutsättningar för överlåtelse av tillstånd

Ett tillstånd får överlätas om myndigheten medger det. När en sådan överlåtelse får medges skiljer sig delvis åt mellan de båda sändningsformerna, vilket har sin grund i de olika tillståndsförfarandena. För båda gäller dock att tillstånd inte får överlätas till staten, regioner eller kommuner direkt eller indirekt i viss omfattning.

För de analoga kommersiella tillstånden gäller att överlåtelse inte får medges om det finns skäl att anta att överlåtelsen skulle inverka menligt på konkurrensen i sändningsområdet. Vad gäller de digitala kommersiella tillstånden får ett medgivande till överlåtelse endast lämnas om förvärvaren har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela den återstående tillståndspanoroden och är beredd att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor. Vidare får överlåtelsen inte föra med sig att ägarkoncentrationen bland de som har tillstånd att sända digital kommersiell radio ökar i mer än begränsad omfattning, och inte heller medföra en påtaglig minskning av mångfalden i utbudet av tillståndspliktiga programtjänster.

4.2.6 Tillståndsvillkor och reglering kring innehåll

Ett tillstånd får förenas med villkor som avser bland annat skyldighet att sända i en viss del av sändningsområdet eller att en viss del av befolkningen inom området nås, att sända under en viss minsta tid, använda en viss sändningsteknik och att samarbeta med andra tillståndshavare i tekniska frågor. Utöver dessa villkor får ett tillstånd att sända digital kommersiell radio förenas med villkor som avser skyldighet att sända ett mångsidigt programutbud, utforma sändningarna på ett sådant sätt att dessa blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och inte förändra ägarförhållandena och inflytandet i det företag som innehar tillståndet mer än i begränsad omfattning.

Innan beslut om tillstånd fattas ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som myndigheten avser att förena med tillståndet. För de digitala kommersiella tillstånden gäller också att ett beslut om tillstånd inte får innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande godtagit.

Regler kring innehåll som otillbörligt kommersiellt gynnande, reklam och sponsring regleras direkt i radio- och tv-lagen²⁸ och gäller båda sändningsformerna. Vidare ska varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten sändas kostnadsfritt i kommersiell

²⁷ Prop. 2021/22:163 s. 19 och lagen om tillfälliga bestämmelser för förlängning av tillstånd att sända digital kommersiell radio (2022:459).

²⁸ 14–15 kap. radio- och tv-lagen.

radio om en myndighet begär det. En utredning föreslår förändringar i VMA-systemet (viktigt meddelande till allmänheten), bland annat att om en tillståndshavare väsentligen bryter mot skyldigheten att sända VMA ska det vara möjligt att återkalla tillståndet²⁹.

4.2.7 Sanktioner

En tillståndshavare kan bli skyldig att betala en särskild avgift om denne bryter mot bestämmelser om bland annat otillbörligt gynnande, reklam och sponsring. Vidare kan en tillståndshavare föreläggas att följa villkor som förenats med tillståndet. Föreläggandet kan förenas med vite. Det kan exempelvis gälla villkor om att sända till viss del av befolkningen.

Den mest ingripande åtgärden är att återkalla ett tillstånd. Tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om tillståndshavaren inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndets början eller inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor. Vidare får ett tillstånd återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot bestämmelser om otillbörligt gynnande av kommersiella intressen eller en domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.

För analog kommersiell radio gäller vidare att om en fysisk eller juridisk person – utan tillåtelse från myndigheten – förfogar över mer än ett tillstånd i ett sändningsområde, och det finns skäl att anta att förfogandet kan inverka menligt på konkurrensen, får det eller de tillstånd återkallas som har lämnats efter det första tillståndet. Har myndigheten medgett överlåtelse trots att tillståndshavaren redan förfogar över tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde, och finns det skäl att anta att överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen, får tillståndet återkallas endast om beslutet om överlåtelsen grundats på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren. Återkallelsen ska då avse det eller de tillstånd som överlåtits.

Även om det finns grund för återkallelse får beslut om återkallelse fattas först efter vissa ytterligare överväganden. Vid förfogande över mer än ett tillstånd får beslut om återkallelse av tillstånd fattas endast om åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområde. För överträdelser av övriga punkter ovan gäller att beslut om återkallelse får fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.

²⁹ Ds 2022:1, se närmare beskrivning i avsnitt 5.1.

4.2.8 Erfarenheter av tillståndsförfaranden för analog kommersiell radio

Nedan redovisas kortfattat tillståndsförfaranden genom åren och erfarenheter från dessa.

Tabell 5. Tillståndsförfaranden för analog kommersiell radio

Tidsperiod	Typ av tillståndsförfarande
1993– 1995	Öppet auktionsförfarande ³⁰
1995– 2001	Stopplag trädde i kraft som innebar att inga nya tillstånd fick meddelas ³¹
2001– 2010	Urvalsförfarande ³²
2010–	Slutet anbudsförfarande ³³

De tillstånd som meddelats genom öppet auktionsförfarande eller urvalsförfarande kom genom olika författningar och övergångsbestämmelser att gälla till och med den 31 juli 2018.³⁴

År 1993 blev det tillåtet att sända kommersiell lokalradio i Sverige. Tillståndsförfarandet reglerades i lokalradiolagen. De första tillstånden fördelades efter ett öppet auktionsförfarande av Styrelsen för lokalradiotillstånd och efter den 1 juli 1994 av den nybildade myndigheten Radio- och TV-verket. Drygt 80 tillstånd fördelades och tillstånden kom genom olika förlängningar att gälla fram till augusti 2018.

Införandet av kommersiell lokalradio infriade inte politikernas syfte att åstadkomma en mångfald både till ägande och innehåll på radiomarknaden. En tillfällig stopplag infördes i december 1995 som innebar att myndigheten inte fick meddela några nya tillstånd.³⁵ Stopplagen förlängdes flera gånger fram till juli 2001 då ett nytt urvalsförfarande infördes i radio- och TV-lagen. Tillstånden fördelades utifrån bland annat åtagande om program med eget innehåll och med lokal förankring. Knappt tio tillstånd meddelades enligt detta system och tillstånden kom att gälla fram till augusti 2018.

Varken lokalradiolagens auktionsmetod eller radio- och TV-lagens metod med urval enligt särskilda kriterier ledde till den till mångfald och lokal förankring i den kommersiella radion som eftersträvades, varför en tredje typ av förfarande infördes 2010; ett slutet anbudsförfarande. Förfarandet reglerades i den nya radio- och tv-lagen³⁶. I december 2010 meddelade MPRT 14 nya tillstånd i 14 nya sändningsområden. SBS Broadcasting AB³⁷ tilldelades 13 av 14 tillstånd och Kilohertz AB tilldelades ett tillstånd. Ytterligare

³⁰ Lokalradiolagen (1993:120).

³¹ Lag (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio (Stopplagen).

³² Radio- och TV-lagen (1996:844).

³³ Radio- och tv-lagen (2010:696).

³⁴ Lagen med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända lokalradio (2008:418) samt övergångsbestämmelserna till radio- och tv-lagen (2010:696) punkten 6.

³⁵ Bet. 1994/95:KU25, rskr. 1994/95:26.

³⁶ Radio- och tv-lagen (2010:696).

³⁷ Tillstånden övertogs 2015 av nätverket Bauer Media.

tillståndsomgångar hölls 2015 och 2016 då fyra respektive tre tillstånd meddelades som kom att gälla fram till 31 juli 2018.

År 2017 blev det tillåtet att sända nationell kommersiell radio och för första gången utlystes nationella tillstånd att börja gälla 2018. En annan förändring var att de lokala/regionala sändningsområdena blev större och täcker nu i många fall en hel region. Tre nationella och 35 lokala regionala tillstånd har hittills fördelats. En utgångspunkt för ändringen 2017 var att inriktning på lokala sändningsområden inte var gynnsam för radions fortsatta utveckling. Samtidigt konstaterades att bestämmelserna som tillkommit för att motverka koncentration av makten över radiomarknaden kunnat kringgås av aktörerna. Viss kritik lyftes också mot hur myndigheten tillämpat bestämmelserna. Bestämmelserna om innehav och återkallelse av tillstånd ändrades därefter. Nuvarande analoga tillstånd gäller fram till den 31 juli 2026 utan rätt till förlängning. Aktörernas samarbete har fortsatt på liknande sätt som innan lagändringen 2017. I ett beslut från november 2021 konstaterade MPRT att aktörerna bedrev mer omfattande samarbeten än vad radio- och tv-lagen tillät. Myndigheten bedömde emellertid då att verkan av en återkallelse skulle bli alltför ingripande och inte stå i rimlig proportion till nyttan med densamma. Myndigheten avstod därför från att återkalla de aktuella tillstånden.

4.3 Tillståndsförfaranden i de nordiska länderna

I de nordiska länderna ser tillståndsförfarandena olika ut och skiljer sig i vissa delar från det svenska systemet. Finland och Island har endast sändningar via FM-nätet medan Danmark och Norge har både via FM-nätet och DAB-nätet.

Finland

Finland har tioåriga tillståndsperioder. Tillstånden delas ut antingen av Transport- och kommunikationsverket Traficom eller av den finska regeringen. Traficom beslutar om tillstånden om det inte finns någon konkurrens för en viss frekvens, det vill säga att det endast finns en sökande med de finansiella förutsättningarna för ett visst tillstånd.

För det fall att flera aktörer ansöker om ett tillstånd beslutas frågan av den finska regeringen genom ett urvalsförfarande. Regeringen är även beslutsfattare i tillståndsprocessen om tillståndsgivningen kan ha en betydelsefull effekt på utvecklingen av kommunikations- och ljudmarknaden. När regeringen beviljar tillstånd ska den ta hänsyn till områdets radioverksamhet, om tillståndsgivningen stärker yttrandefriheten och skyddet av mångfalden i utbudet samt tillgänglighetsfrågor.

Island

På Island är tillgången till frekvenser god. Samtliga sökanden som visar att de uppfyller lagkraven för att sända radio på Island erhåller ett tillstånd att sända via FM-nätet. De krav som ställs rör främst att den sökande ska ha rättsliga och finansiella förutsättningar att sända radio.

Danmark

Danmark har två typer av tillstånd. Ett tillstånd för distributörer och ett för de som sänder radio. Tillståndsgivningen sker genom urvalsförfaranden för båda tillståndstyper om det finns fler än en sökande per tillstånd. Ansökningarna utvärderas på grundval av den

sökandes ekonomiska förutsättningar och erfarenhet av att sända radio på den danska radiomarknaden.

Att erfarenhet av att sända radio på den danska radiomarknaden är ett kriterium i urvalsförfarandet innebär att det är svårt för nya aktörer att få tillstånd att sända radio. Det är en avvägning mellan att staten vill vara säker på att aktörerna ska lyckas och en önskan om att nya aktörer ska komma in i systemet.

Norge

Även Norge har två typer av tillstånd, ett för distributörer och ett för de som sänder radio. Tillstånd för distribution fördelas via ett auktionsförfarande om det finns mer än en sökande. För FM-sändningar tilldelas tillstånd direkt till ett programbolag om det inte finns konkurrens om tillståndet. För de fall det är mer än en sökande tilldelas FM-tillstånd via lottnings. Lottnings har endast tillämpats en gång, då det 2018 fanns två sökande till ett tillstånd. För digitala sändningar tilldelas tillstånden under förutsättningen att den sökande har ett sändningsavtal med en distributör. Om det är mer än en sökande för DAB-tillstånd fördelas dessa genom auktion. Det finns inga innehållsvillkor kopplade till tillstånden.

5 Behovet av åtgärder

MPRT:s bedömning: *Det nuvarande tillståndsförfarandet för analog kommersiell radio ger inte goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet. Regleringen behöver därför ändras.*

Remissvar: De tillståndshavare som har yttrat sig delar MPRT:s bedömning, liksom Teracom AB. Konkurrensverket delar inte myndighetens bedömning utan förordar alltjämt ett anbudsförfarande som antingen kan vara ett öppet eller slutet.

5.1 Vikten av marksänd radio

En första fråga som inställer sig är om marknätet är så viktigt. Lyssnarna blir allt färre samtidigt som möjligheterna att få tillgång till radio på andra plattformar ökar. Myndigheten anser att marknätet är viktigt eftersom ett väl utbyggt och robust marknät för radio är en viktig infrastruktur i ett informationssamhälle. Marksänd radio erbjuder möjligheter att sända information till ett obegränsat antal människor inom ett sändningsområde, vilket är viktigt ur ett beredskapsperspektiv. Så länge som många vill höra samma sak samtidigt är rundradio det mest frekvenseffektiva, energisnåla och enklaste sättet att sprida innehåll på. Vidare kan ett obegränsat antal personer lyssna samtidigt utan att det stör sändningarna. Det krävs inget abonnemang och det finns ingen grindvakt³⁸ som begränsar utsändningen. Dataströmmen registreras inte heller någonstans, vilket innebär att den som lyssnar kan vara anonym. Public service-radio och kommersiell radio kompletterar varandra vad gäller utbud och aktörerna framför att det svenska språket berikas av att det finns svensk radio.

De kommersiella aktörerna betonar marknätets betydelse vid höjt beredskapsläge då aktörerna står fria från regering och riksdag och därmed utgör en fri röst.

Av en översyn av VMA-systemet³⁹ framgår att ungefär 20 procent av befolkningen nås av ett VMA i radio mellan klockan 05:00 och 18:00. Trots vikande lyssnarsiffror är det radion den svenska befolkningen vänder sig till i kristider för att få aktuell information. Skogsbrandsutredningen⁴⁰ visar att i de områden som berördes av bränderna vände sig de flesta till P4 för att få aktuell information om krisläget. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har emellertid – i en egen undersökning – konstaterat att 53 procent av befolkningen föredrar att nås av ett VMA via sms⁴¹. Denna lösning har dock brister då det fortfarande är så att alla inte har en mobiltelefon samtidigt som mobiltäckningen varierar i

³⁸ Med grindvakt eller ”gatekeeper” avses någon som bestämmer vem som får publicera och/eller ges tillgång till visst innehåll.

³⁹ Ds 2022:1 Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet.

⁴⁰ SOU 2019:7 s. 187.

⁴¹ www.krisinformation.se Allmänhetens syn på varningar och kriskommunikation – en enkätundersökning, februari 2019, genomförd av Enkätfabriken (hämtad 2022-10-07).

olika delar av landet. En annan brist är att kapaciteten är begränsad, till skillnad mot den marksända radion. Vid en hög belastning i mobilnätet överbelastas nätverket, vilket var fallet vid attentatet på Drottninggatan 2017 då många människor använde nätet samtidigt.

I utredningen om översyn av VMA-systemet föreslås att om en tillståndshavare för kommersiell radio väsentligen bryter mot skyldigheten att sända VMA ska det vara möjligt att återkalla tillståndet. Att införa en sådan återkallelsegrund understryker hur viktig kommersiell radio är som en beståndsdel i VMA-systemet. En liknande återkallelsegrund finns redan idag för public service.⁴²

Behövs då även utsändning via DAB-nätet? Radion kommer att digitaliseras över tid och de kommersiella aktörerna menar att det är en språngbräda till ljud över internet. Aktörerna beskriver en utveckling på samma sätt som att LP-skivan föregick CD-skivan, som i sin tur medförde utvecklingen av streamingtjänster som Spotify. Ingen av dessa tekniska uppfinningar har varit efterfrågestyrda eftersom lyssnarna inte vetat att sådana tjänster fanns. När tjänsterna väl etablerats har de blivit efterfrågade av publiken.

Det är möjligt att vid påföljande tillståndsperiods början 2034 kommer marksänd radios betydelse ha marginaliserats genom att digitaliseringen fullföljts och lyssnare flyttat vidare till helt digitala plattformar. Men än så länge finns en stor lyssnarskara i marknätet och under nästa tillståndsperiod 2026–2034 vill de kommersiella aktörerna ha förutsättningar att satsa på digital marksänd radio. En utbyggnad av DAB-näten skulle, ur ett VMA-perspektiv, kunna leda till att radion bli ännu mer tillförlitlig i dess förmåga att nå ut till befolkningen. Om inte kommersiell radio får utvecklas finns risk att lyssnandet förflyttas till utländska mediejättar via internet, vilket i slutändan även kan påverka all marksänd radio, även public service. Marknätets betydelse har minskat över tid, men marknätet fyller ännu en mycket viktig funktion med hänsyn till de punkter som tagits upp ovan.

5.2 Goda förutsättningar för kommersiell radio

Hur länge den kommersiella radion finns kvar i marknätet är delvis beroende av vilka förutsättningar den ges. Myndighetens uppdrag är att analysera behovet av ytterligare förändringar i regelverket för tillståndsgivning för analog och digital kommersiell radio. Syftet är att skapa goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet med ett stort utbud för olika intressen och smakriktningar.

Goda förutsättningar förutsätter att det är tydligt för aktörerna vad de har att förhålla sig till och att de kan bedöma om det är möjligt att få en rimlig avkastning på investeringarna i verksamheten. Goda förutsättningar inbegriper ett förutsägbart tillståndsförfarande med få eller inga skönsmässiga bedömningar, lång framförhållning, långa tillståndsperioder med rimliga och tydliga villkor och möjlighet ändra innehållsvillkor/format över tid samt låga sändningsavgifter. Andra goda förutsättningar kan vara att få utdelning på redan gjorda investeringar i marknätet, såsom utbyggnad av drift och nät, inarbetade format och frekvenser eller att få ha samarbeten utan inskränkningar eller ekonomiskt stöd för utbyggnad.

⁴² 18 kap. 2 § första stycket 2 radio- och tv-lagen.

En annan viktig förutsättning är att det finns ett tillräckligt stort antal tillstånd att fördela för att aktörerna ska ha möjlighet att utveckla olika format och på så sätt möta lyssnarnas behov och öka mångfalden av innehåll. Radioverksamheten finansieras genom reklamförsäljning (annonserstid) varför ett attraktivt utbud som når en stor publik ökar förutsättningarna för att sälja annonserstid. En hög räckvidd kan antingen uppnås genom en kanal som tilltalar många lyssnare eller genom flera olika kanaler i ett och samma nätverk som tilltalar olika lyssnargrupper.

Ett rimligt konkurrensförhållande till public service är också av betydelse. Både Sveriges Radio och de kommersiella aktörerna betonar också det ömsesidiga beroendet; de drar lyssnare till varandras kanaler. Att Sveriges Radio också bedriver digitala sändningar i marknätet är därför av stor betydelse för de kommersiella aktörerna.

Sveriges Radio påpekar vikten av ett livskraftig public service och livskraftiga kommersiella svenska bolag. Bolaget anser dock att det saknas förutsättningar att utveckla DAB utan politiskt beslut och finansiering. Sveriges Radio menar att det är viktigt att en utbyggnad inte går ut över bolagets programbudget och ser ett behov av att gamla analyser om de ekonomiska förutsättningarna uppdateras.

5.2.1 Olika aktörer har olika förutsättningar och behov men är beroende av varandra

En fråga är också vilka aktörer som staten ska ge goda förutsättningar för. Idag finns det två stora nätverk genom de dominerande aktörerna Bauer Media och Viaplay Group, som driver i huvudsak hela den kommersiella radiomarknaden. Tröskeln för en ny aktör att träda in på radiomarknaden är hög. Det krävs stora investeringar för att skapa och marknadsföra ett nytt programformat, utveckla tekniska förutsättningar, och få en fungerande säljorganisation för att kunna sälja reklam, inte minst på den nationella marknaden. Det tar också tid att inarbeta nya format och få lyssnare till sin specifika kanal i konkurrens med andra kanaler som ofta har liknande musikformat. År 2018 fick flera nya aktörer tillstånd att sända analog kommersiell radio, men de inledde omgående samarbeten med de stora aktörerna. Samarbetena har dessutom varit så omfattande att de utgjort grund för återkallelse. MPRT kunde vid sin tillsyn 2020–2021⁴³ konstatera att Bauer Media AB respektive Kilohertz AB genom ägarförhållanden och avtal hade samarbeten med övriga tillståndshavare som innebar att de förfogade över andra aktörers tillstånd i flera sändningsområden. Det fanns grund för återkallelse, men med hänsyn till att återkallelse endast får fattas om åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet återkallade myndigheten inte några tillstånd. Det omfattande samarbetet visar på den kommersiella radiomarknadens svårigheter med att bedriva en kommersiell verksamhet.

Aktörerna betonar också att radions framtid är digital och att kanalerna kan höras både via webben och i smarta högtalare. För aktören är det viktigt att varumärket/formatet följer med in i den nya tekniken. Radiosändningar via det marksända DAB-nätet är ett steg i den riktningen. Det ger aktörerna möjlighet att vidareutveckla sitt format, göra det än mer känt och erbjuda ett mer sömlöst lyssnande. Möjligheten att nå ut har ökat genom kravet på att alla nya bilar ska vara försedda med digitala radiomottagare, i praktiken DAB-mottagare. En

⁴³ Dnr 20/01167.

stor del av lyssnandet sker också i bilar. När de smarta (röststyrda) högtalarna, vinner mer mark finns en risk att aktörernas format försvinner i mediebruset online. Aktörerna menar därför att det är nu de måste göra sina kanaler mer kända och ha möjlighet att introducera nya format så att lyssnaren känner till formaten när en sådan övergång väl är här. Aktörerna menar också att de – för att behålla sina lyssnare – måste sända marksänd radio både analogt och digitalt under en övergångsperiod. För att kunna bekosta en utbyggnad av DAB-nätet behöver aktörerna använda intäkter från de analoga radiosändningarna. Idag står sändningsavgifterna för tillstånden att sända analog kommersiell radio för cirka 20 procent av omsättningen. Andelen kommer att öka i takt med att antalet lyssnare minskar.

Nya Radio City (NRC) pekar på hur lång tid det tar att etablera ett format. NRC fick 2018 tillstånd att sända analog kommersiell radio i bl.a. Skåne och sänder där formatet Retro FM. Formatet hade dock lanserats och sänts i närradion sedan 2013. Bolaget menar att det är först nu 2022 som NRC till viss del kan skörda frukterna av etablering av formatet. NRC menar att bolaget aldrig hade haft råd att etablera sig i hela Sverige med hänsyn till de kostnader det innebär att etablera en nationell radiokanal med en egen säljorganisation. Det gäller oavsett om bolaget hade vetat om rätten till ytterligare en tillståndsperiod eller inte.

NRJ Sweden AB tror inte det finns intresse för nya aktörer att etablera sig och menar att det beror på dels public services starka ställning, dels att Sverige befolkningsmässigt är litet men stort geografiskt, vilket påverkar bl.a. distributionskostnader. Det finns därför en anledning till och behov av samarbeten mellan aktörerna nu och framöver. Även om licenserna var gratis skulle det vara svårt att nå lönsamhet utan samarbeten.

Mot bakgrund av vad som redovisas ovan bedömer MPRT att det är svårt för en aktör som inte redan har trätt in på marknaden att få en långsiktigt kommersiellt hållbar radioverksamhet, särskilt på nationell nivå. Denne torde tämligen omgående behöva inleda samarbete med de dominerande aktörerna rörande försäljning av reklam. Även för de aktörer som verkar regionalt/lokalt är det viktigt att genom de stora säljorganisationerna kunna ges möjlighet att sända nationell reklam. Många av de större affärskedjorna säljer bara reklam om den når större delen av landet.

Lokala aktörer, ofta fåmansbolag, som verkar på en mindre ort och producerar sin egen lokala reklam och som har lägre krav på vinstmarginal än de stora nätverken, kan dock bedriva kommersiell verksamhet över lång tid. En del av dem gör det inom närradion, såsom tidigare redogjorts för, och ibland i samarbeten med de kommersiella aktörerna.

Skärgårdsradion AB har idag ett regionalt digitalt tillstånd och sänder formatet Skärgårdsradion. Bolaget menar att vissa närradiofrekvenser borde kunna användas för kommersiell radio⁴⁴. Bolaget ser behov av DAB-nät, men menar att FM-nätet kommer behövas i minst tio år. Skärgårdsradion menar vidare att det går att vara en fristående aktör och säljer och producerar reklam självt, t.ex. genom att skicka reklam via mobilen och faktura på mejlen. Skärgårdsradion lever på trogna lyssnare och annonsörer.

DB Media AB, som har ett regionalt analogt kommersiellt tillstånd i Stockholm och två digitala tillstånd, ser behov av fler frekvenser och kanaler förankrade i mindre områden och

⁴⁴ Formatet sänds idag i närradion genom två ideella föreningar som Skärgårdsradion AB har intressen i.

menar att norra och södra Sverige är olika. Stockholm är en överetablerad marknad och bolaget anser att det hade varit bättre att ha en egen kanal någon annanstans. DB Media AB sänder Dansbandskanalen på DAB-nätet. Kanalen är mycket nischad, men bolaget menar att det går att få ut mer om man renodlar kanaler. DB Media har också intressen i närradion. Bolaget för vidare fram att de mindre aktörerna behöver hjälp av de stora för att sälja nationellt – en skillnad jämfört med tio år sen är att det nu är viktigt med räckvidd oavsett vem som lyssnar.

Som nämnts i avsnitt 3.4.1 gör MPRT ingen analys eller bedömning av kommersiella aktörers närvaro på närradiområdet inom ramen för detta uppdrag och denna rapport.

Finns det då aktörer som är intresserade av att sända kommersiell radio men som idag inte har tillstånd? Vid ansökningsförfarandet 2017 sökte flera bolag, men då de inte lämnade de högsta buden prövades inte deras tekniska och finansiella förmåga. De nya tillståndshavare som tillkom 2018 har inlett samarbete med något av de dominerade nätverken. Endast ett fåtal aktörer har under åren hört av sig till MPRT och efterfrågat lediga tillstånd. I närradion finns aktörer med koppling till nätverken, men också aktörer som sänder musikradio med kommersiella inslag som tycks vara fristående från nätverken, men de har inte visat intresse för att söka tillstånd vid utlysningar av kommersiell radio.

5.2.2 Förslag ska bidra till stort utbud för olika intressen och smakriktningar

Om MPRT bedömer att det finns behov av ytterligare förändringar i regelverket ska myndigheten lämna förslag som bidrar till ett stort utbud för olika intressen och smakriktningar.

Möjligheten att ställa krav på visst programinnehåll för analoga kommersiella tillstånd togs bort 2010 i samband med att nu gällande anbuds förfarande infördes. Då det som regel endast fanns två till tre tillstånd att fördela inom varje enskilt sändningsområde bedömdes det inte vara möjligt att åstadkomma en fördelning genom ett urvalsförfarande där sändningarna på ett rimligt sätt tillgodoser olika intressen och smakriktningar.⁴⁵ I samband med att det infördes en möjlighet att sända nationell kommersiell radio 2018 uppmärksammades möjligheten till mångfald. I förarbetena angavs att en ekonomiskt livskraftig radiobransch kan bidra till ökad konkurrens på hela radioområdet och i längden gagna en utveckling av sändningarnas innehåll. Det är därför viktigt att de regler som styr utformningen av sändningsområden också beaktar de affärsmässiga förutsättningarna för att bedriva kommersiell radio. Vidare betonades och framhölls att den ägarmässiga mångfalden också har betydelse för den innehållsmässiga mångfalden eftersom avsaknaden av konkurrens i sig kan leda till ett likriktat innehåll. Om ett företag skulle tillåtas kontrollera samtliga sändningstillstånd inom ett sändningsområde skulle incitamenten att utveckla sändningarnas innehåll riskera att minska.

Den kommersiella radions utbud består idag främst av pop- och rockmusik varvat med olika morgon- och eftermiddagsprogram som leds av profilerade programledare med besök av gäster i studion, tävlingsinslag, korta nyhetsuppdateringar eller trafikmeddelanden mellan

⁴⁵ Prop. 2009/10:115 s. 220.

låtarna. Vilken kanal som lyssnarna väljer beror därför på vilken typ av musik som spelas och vilken eller vilka personer som leder programmen. Det finns idag inget renodlat utbud i den kommersiella radion som tillvaratar andra intressen som rör sport, samhälle eller politik.

Radioaktörerna menar att det finns möjlighet till bredd i utbudet om de får förutsättningar att utveckla sändningarna i DAB-nätet genom att slippa betala höga sändningsavgifter. Idag sänds nio unika format i DAB-nätet och åtta format parallellsänds analogt och digitalt. Som exempel på unika format i DAB kan nämnas Dansbandskanalen och We love 80's. Se vidare avsnitt 3.2.5 om format inom kommersiell radio. Myndigheten bedömer att det för närvarande finns utrymme för ytterligare fem nationella kanaler. Mot bakgrund av att det är dyrt att producera eget innehåll och att lyssnarna har varit vissa format trogna sedan 90-talet, är det troligt att utbudet efter 2026 kommer likna det utbud som finns idag med olika typer av musikformat. Aktörerna behöver sannolikt fortsätta satsa på ”säkra” format som ger en hög räckvidd och därmed säkrar reklamintäkter oavsett tillståndsförfarande.

5.3 Vad kan hända om regleringen inte ändras?

Om inga förändringar genomförs i regelverket innebär det i huvudsak följande. Samtliga tillstånd (både de analoga och digitala) upphör den 31 juli 2026. Tillstånden utlyses på nytt och gäller i åtta år till och med den 31 juli 2034. De analoga tillstånden fördelas genom ett slutet anbudsförfarande. De digitala tillstånden fördelas genom urvalsförfarande om det finns fler sökande än sändningsutrymme och de sökande ska betala en ansökningsavgift. För de analoga tillstånden finns inskränkningar i rätten att samarbeta eller förfoga över mer än ett tillstånd i ett sändningsområde. De digitala tillstånden kan förenas med villkor rörande bl.a. innehåll och ägande.

5.3.1 Analog kommersiell radio

Tillstånd för analog kommersiell radio fördelas efter ett system som är tämligen enkelt och förutsägbart. Utgångspunkten är att aktörerna är de som bäst kan bedöma ett tillstånds värde. Den som uppfyller de formella förutsättningarna och anger det högsta budet kommer som huvudregel också att få tillståndet. Inslagen av myndighetsbedömningar är få.

Å andra sidan är det svårt för en sökande att bedöma ett tillstånds värde för en så lång period som åtta år. När reglerna ändrades från ett öppet till ett slutet anbudsförfarande utgick lagstiftaren från att aktörerna vid ett slutet anbudsförfarande nog skulle tänka över sina anbud och inte dras med i ett uppskruvat öppet auktionsförfarande. De höga avgifterna har alltså inte tillkommit för att öka statens intäkter utan har valts för att fördela tillstånd på en kommersiell marknad där aktörerna har ansetts vara de som bäst har kunnat bedöma ett tillstånds värde. Dessutom antog lagstiftaren att kravet på att betala anbudet som ett engångsbelopp skulle dämpa priserna. Anbudet blev dock fortsatt höga. Att bygga upp en lönsam radioverksamhet och locka lyssnare att bli trogna en viss kanal tar lång tid. För att behålla sina inarbetade frekvenser, format och därmed redan gjorda investeringar var aktörerna beredda att betala höga sändningsavgifter. En tillståndshavare som missbedömt ett tillstånds värde och möjliga intäkter över tid har heller ingen möjlighet att få tillbaka sändningsavgiften genom att lämna tillbaka tillståndet. Osäkerhetsfaktorerna i det nuvarande systemet med slutna anbud bidrar till att öka tröskeln för eventuella nya självständiga

radioaktörer att ta sig in på marknaden. Aktörerna har genom åren betalat höga avgifter för sina analoga tillstånd. Motsvarande avgifter finns inte för digital kommersiell radio eller tv eller i andra länders tillståndsförfaranden.

I propositionen som föregick det ändrade tillståndsförfarandet anförde regeringen att radiomarknadens utveckling visar att det finns ett uppenbart ekonomiskt intresse från tillståndshavarna att kunna kontrollera så många sändningstillstånd som möjligt. En ökad ägarkoncentration är till nackdel för konkurrens och mångfald på radioområdet. Nationella sändningsområden och färre men större regionala/lokala sändningsområden skulle enligt regeringen tillsammans med nytt tillståndsförfarande och en ändrad reglering kring förfogande över tillstånd bidra till att främja konkurrens och mångfald inom kommersiell radio.⁴⁶

MPRT kan konstatera att det har i efterhand visat sig att förhoppningarna om vad de nya reglerna skulle få för konsekvenser för mångfalden och konkurrensen på den kommersiella radiomarknaden inte realiserades. Centralt i detta sammanhang är att radiomarknaden är en mycket liten del av hela reklammarknaden. Ägarkoncentrationen eller utbudet i kommersiell radio har inte förändrats i någon större omfattning över tid. De aktörer som redan har omfattande samarbeten har fortsatt med det även efter det att de strängare reglerna infördes. De nya tillståndshavare som tillkommit 2018 har inlett samarbete med något av de dominerade nätverken. Inte heller har skärpta bestämmelser kring samarbete lett till någon förändring i ägarkoncentrationen.

5.3.2 *Digital kommersiell radio*

Det urvalsförfarande som idag gäller för digital kommersiell radio har inte tillämpats då det vid tillståndsgivningen 2014 fanns fler tillstånd att fördela än det fanns sökande. Urvalsförfarandet är sedan lång tid etablerat på tv-sidan och har fungerat väl. MPRT har för tv-sidan kunnat ta hänsyn både till marknätet som sådant, konkurrensen mellan de stora aktörerna och tittarnas preferenser genom att tittarsiffror beaktats.

Aktörerna i digital radio är i stort sett desamma som i analog radio vilket indikerar att radiomarknaden är begränsad och fortsatt kommer att bestå av ett fåtal aktörer, oavsett urvalssystem.

Den kommersiella radiobranschen är enig om vikten av att bygga ut DAB-nätet och har också i de senaste förlämningsbesluten 2022 åtagit sig att sända fler timmar per vecka och bygga ut nätet till 65 procents befolkningstäckning i sändningsområdena.

5.3.3 *Möjliga konsekvenser av att inte vidta några åtgärder*

Att behålla nuvarande tillståndsförfarande för analog radio skulle troligen innebära att aktörerna ansöker om ytterligare en tillståndspann, men att de inte lämnar lika höga anbud som under förra tillståndsomgången. Det går inte att utesluta att en av de dominerande aktörerna väljer att avsluta sin verksamhet i Sverige och avstår från att söka tillstånd utifrån bedömningen att tillstånden inte skulle ge tillräcklig avkastning eftersom sändningsavgifterna

⁴⁶ Prop. 2016/17:136.

vid denna typ av tillståndsförfarande blir för höga. Det skulle innebära att marknaden blir ytterligare koncentrerad till endast ett nätverk.

Även om marknaden värderar tillstånden väsentligt lägre och därför lämnar lägre anbud, torde sändningsavgifterna ändå bli så höga att det försämrar den kommersiella radions möjlighet att bedriva sin verksamhet och att satsa på utbyggnad av DAB-nätet och utveckling av format. Sammantaget riskerar detta att innebära färre aktörer, svag utbyggnad och ett mer begränsat utbud. Lokala aktörer kan visserligen träda in, men radiomarknaden är i behov av de större aktörerna för att radion ska överleva, särskilt på nationell nivå. Nya aktörer har dessutom historiskt sett inlett omfattande samarbete med någon av de större tillståndshavarna. Om det inte finns stora aktörer i marknätet är det troligt att lyssnarna hittar andra sätt att ta del av radio och ljud på nätet. Public service och kommersiell radio brukar i offentliga sammanhang betona vikten av att de båda finns på radiomarknaden och drar lyssnare till varandras sändningar. Försumras förutsättningarna för kommersiell radio blir Sveriges Radios position antagligen ännu starkare, men kan på sikt leda till att tappet av lyssnare för bolaget ökar.

Konkurrensverket förordar att tillstånden för analog kommersiell radio även i fortsättningen ska fördelas genom ett anbuds förfarande då utrymmet för antalet analoga sändningstillstånd inte ändrats sedan riksdagen beslutade om nuvarande tillståndsförfarande. Konkurrensverket motiverar emellertid inte hur ett anbuds förfarande skulle skapa en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet.

Det är riktigt, som Konkurrensverket påpekar, att regeringen i prop. 2009/10:115 ansåg att det med så få tillstånd (vid tidpunkten som regel endast två till tre tillstånd inom varje sändningsområde) inte gick att åstadkomma en fördelning där sändningarna på ett rimligt sätt tillgodosåg olika intressen och smakriktningar och därför ansåg att dessa kriterier inte ska tillämpas när det gäller sändningstillstånden för analog kommersiell radio. Sedan detta uttalande gjordes har ny lagstiftning tillkommit som möjliggjort nationella analoga tillstånd och digitala sändningar har inletts. I de analoga regionala/lokala sändningsområden där det endast finns ett (1) tillstånd att fördela finns utrymme för att samtidigt sända tre nationella analoga programtjänster. Dessutom kan på sikt ett antal digitala programtjänster nås i det analoga sändningsområdet. Radiomarknaden ser därför inte ut som den gjorde vid tidpunkten för regeringens uttalande i ovan nämnda proposition.

Post- och telestyrelsen påpekar i sitt remissvar att ett ändrat förfarande med minskade avgifter inte automatiskt kommer lyssnarna till gagn. Enligt MPRT:s uppfattning är dock den kommersiella radion beroende av sina lyssnare för att sälja reklam, varför investeringar både i den analoga och digitala verksamheten är ett viktigt incitament för att de ska behålla sina lyssnare över tid och därmed kunna få reklamintäkter. Se vidare vad aktörerna anfört i avsnitt 6.2.

Sammanfattningsvis menar MPRT att ett oförändrat tillståndsförfarande inte ger goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radio, varken för lyssnarna eller aktörerna. Av det skälet behöver åtgärder vidtas för att ändra regelverket.

6 Förslag till ett förändrat regelverk och dess konsekvenser

6.1 Inledning

I detta kapitel redovisar myndigheten aktörernas önskemål och förslag på åtgärder samt myndighetens förslag på tillståndsförfaranden. Utgångspunkten är att marknätet är viktigt, och att det finns behov av åtgärder. Vidare bör beaktas att det idag bara finns ett fåtal aktörer som kan driva en långsiktig kommersiell radioverksamhet och att de stora aktörerna, genom bl.a. sin säljorganisation för nationell annonsförsäljning, bidrar till de mindre aktörernas verksamhet.

6.2 Aktörernas önskemål och förslag

I detta avsnitt redovisas aktörernas önskemål och förslag på förändringar i regelverket som de framfört vid möten med myndigheten, men också i sina remissvar över myndighetens rapportutkast. I avsnitt 6.5 redovisas aktörernas remissvar gällande MPRT:s förslag till ny reglering.

Nätverken *Bauer Media* och *Viaplay Group* har vid möten med myndigheten betonat vikten av långsiktighet och förutsägbarhet. De vill ha en förlängning av sina nuvarande tillstånd, men utan höga sändningsavgifter för de analoga tillstånden, för att kunna verka på samma villkor som övriga aktörer på mediemarknaden. Sändningsavgifterna står för cirka en femtedel av deras omsättning. De medel som idag avsätts till betalning av avgifterna skulle i stället kunna användas för att investera i mediemångfald genom bredare innehåll och i det digitala marknätet. Den kommersiella analoga radion är det enda mediet som behöver betala för att få bedriva sin verksamhet, till skillnad mot nyhetsmedier som får stöd för att bedriva verksamhet och klara övergången från traditionell distribution till digital distribution. Att under viss tid sända i både det analoga och det digitala nätet är enda förutsättningen för att behålla radioverksamheten över tid. Framtiden är digital, men det är den analoga radion som är motorn för att kunna genomföra denna förflyttning. Bolagen förespråkar inget nedsläkningsdatum för FM.

Viaplay Group betonar vikten av långsiktiga spelregler för att kunna göra de investeringar som krävs. För att broadcast ska vara intressant så krävs ett större och bredare utbud som tilltalar fler målgrupper. FM har inte den kapacitet som krävs och IP-radio är inte tillräckligt robust vilket t.ex. den dåliga täckningen på tåg visar. DAB är det enda oberoende alternativet. All form av IP-sändning kommer att behöva distribueras via smarta högtalare, mobiltelefoner eller plattformar som är kontrollerade av globala aktörer som dessutom konkurrerar om både lyssnare och annonspengar. Att satsa på DAB efter 2026 tror *Viaplay Group* är för sent.

Satsningen behöver göras nu och därför behöver branschen få ett snabbt besked. Om det finns en risk att nuvarande FM-tillstånd förloras i en auktion 2026 så kommer fortsatta satsningar på DAB i praktiken att vara omöjlig. Viaplay Group föreslår att FM-tillstånden förlängs för de kanaler som bygger ut DAB-nätet. DAB-tillstånden i sin tur ska också förlängas om kanalen har ett aktivt innehåll och inte bara en spellista. Bolaget anser att DAB- och FM-tillstånden inte ska sammankopplas förrän tidigast 2034. Men förutsatt att det sker en förlängning av nuvarande tillstånd menar Viaplay Group att det är möjligt att sammankoppla befintliga DAB- och FM-tillstånd redan 2026. Bolaget anser att en ny auktion med sammankopplade DAB- och FM-tillstånd sannolikt skulle bli för kostsamt även för nuvarande etablerade aktörer på grund av en ny tillståndsavgift, dubbla distributionskostnader och en kostsam försenad lansering av DAB. Om de sammankopplade tillstånden dessutom kräver en utbyggnad av DAB, trots den sena lanseringen, kan tillstånden bli helt ointressanta för kommersiell radio. Viaplay Group framhåller i sitt remissvar att med fler rikstäckande kanaler skulle kanalerna kunna riktas mot olika lyssnargrupper och på ett effektivare sätt konkurrera med både public services fyra rikstäckande kanaler samt de stora, internationella poddplattformarna och streamingtjänsterna. För att skapa större mångfald menar Viaplay Group att det finns två sätt att gå - bygga ut och marknadsföra digital radio i form av DAB+ eller planera om FM-nätet så att frekvenstilldelningen till Sveriges Radio minskar till förmån för fler kommersiella kanaler. Viaplay Group menar att om en utbyggnad av DAB ska ske, är det helt centralt att de digitala tillståndshavarna också har tillgång till analog radio på alla orter. Den analoga radion är det absolut viktigaste sättet att marknadsföra övergången till den digitala radion. Viaplay Group vidhåller att en förlängning av tillstånden är den modell som på det tydligaste sättet kan skapa den förutsägbarhet som krävs för att radiobolagen redan nu ska kunna investera i digital radio, men delar MPRT:s bedömning att en urvalsmodell kan skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet.

Bauer Media menar att främst måste nuvarande tillstånd för FM och DAB synkroniseras och förlängas till 2030. Finner man ingen möjlig väg att förlänga till 2030 behöver inget nytt urvalsförfarande eller auktion hållas då efterfrågan understiger utrymmet tillgängligt på DAB. De analoga tillstånden ska "ingå" för de som får DAB-tillstånd. En fast symbolisk avgift ska, liksom idag, betalas för ett nationellt digitalradiotillstånd. De som får digitalradiotillstånd åtar sig i gengäld att fortsätta hålla befintliga FM-nät i drift på egen bekostnad till dess att FM lyssningen upphör. Bauer Media anser att staten behöver ta ett större ansvar för att vidmakthålla svensk radio, både public service och kommersiell. Det är viktigt för tillgänglighet, demokrati och landets säkerhet. Staten bör ge i uppdrag till Teracom Samhällsnät att sända ut all marksänd digitalradio. Det medför att 99,8 procent av befolkningen får samma tillgänglighet och mångfald oavsett om den lyssnar på public service eller kommersiell radio. Staten säkrar uppgiften att den marksända digitala radion fortsätter att fungera som en av de mest viktiga delarna i totalförsvaret. Bauer Media bedriver idag sina sändningar via eget sändarnät. Bauer Media skriver i sitt remissvar att rikstäckande DAB+sändningar måste vara på plats senast 2026 och att public service behöver ett tydligt uppdrag från staten att digitalisera via DAB+ samt att stå för finansieringen av detta.

NRJ Sweden AB skriver i sitt remissvar att för att kunna bedriva kommersiellt hållbar kommersiell radioverksamhet i Sverige krävs både analoga och digitala kanaler, samt den förutsägbarhet som följer av långa tillståndstider. Vidare måste det finnas möjlighet till samarbete mellan marknads aktörer kring sådant som inte direkt påverkar utsändningarnas innehåll, t.ex. tekniska utsändningstjänster och reklamförsäljning. Slutligen behöver de ekonomiska förutsättningarna för radioverksamheten ändras så att medel investeras i verksamheten i stället för att tillföras statskassan.

Nya Radio City AB (NRC) föreslår att nuvarande analoga tillstånd förlängs tills FM-nätet släcks. För varje tillstånd ska en avgift utgå som motsvarar en procentuell avgift på omsättning av FM-kanalen. Tillstånden ska förenas med krav på att bygga ut DAB-nätet till nationell täckning. NRC menar vidare att kostnaderna för att tekniskt rusta upp FM-nätet efter en eventuell ny utlysning av tillstånden 2026 inte kommer att kunna räknas hem. FM-tekniken är på utdöende. Om man önskar en digital transformation måste dock en analog motor kvarstå. NRC skriver i sitt remissvar att de i första hand önskar en förlängning för nuvarande tillstånd med åtta år samt att de som har FM-tillstånd även blir tilldelade DAB-tillstånd som är synkroniserade med FM-tillstånden. Förlängningen föreslås sedan övergå till en fastställd administrativ minimiavgift samt en låg procentuell avgift mot omsättning.

Svenska Medietjänster AB anser att de analoga tillstånden bör förlängas och att tillståndshavarna ska betala en procentbaserad ersättning i relationer till omsättningen.

Radio Nova AB är kritiska till det senaste slutna anbudsförfarandet då det innebar mycket chansningar angående anbud och därmed innehöll inslag av lotteri. Ett öppet auktionsförfarande ger ett mer korrekt marknadsvärde.

6.3 Förlängningsalternativen

MPRT:s bedömning: *En rätt till förlängning med ytterligare en tillståndsperiod kan främja goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet för de befintliga tillståndshavarna. En förlängning av de analoga tillstånden torde sannolikt kräva någon form av motprestation från tillståndshavarna för att det inte ska ses som ett olagligt statsstöd. Att förlänga nuvarande kommersiella tillstånd med villkor om en utbyggnad av DAB-nätet är emellertid inte realistiskt. Inte heller andra alternativa villkor för förlängning är lämpliga att genomföra.*

Remissvar: Tillståndshavare för kommersiell radio vill i första hand se en förlängning av sina tillstånd, se vidare avsnitt 6.2 ovan.

6.3.1 Inledning

Tillståndshavarna förespråkar en förlängning av de nuvarande kommersiella tillstånden men utan höga sändningsavgifter för de analoga tillstånden. Det skulle enligt tillståndshavarna ge aktörerna förutsättningar för att skapa en långsiktig hållbar kommersiell radio och möjlighet att investera i det digitala marknätet både vad gäller nät och innehåll.

En förlängning kan utformas på olika sätt. Det kan omfatta både analoga och digitala tillstånd eller bara en av sändningsformerna eller ett visst antal av tillstånden. Med hänsyn till branschens önskemål om att de höga sändningsavgifterna ska upphöra och att det är i det analoga nätet som lyssnarna i huvudsak finns idag, utgår myndigheten i sin utformning av förlängningsalternativen under denna rubrik från de analoga tillstånden.

En förlängning utan någon form av motprestation kan vara i strid med statsstödsbestämmelserna. Statsstöd är när stat, kommuner eller regioner stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. Finansieringen kan vara direkt eller indirekt. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Vid utformning av ett alternativ som innebär förlängning måste konkurrensrätten beaktas. Det måste vidare bedömas om det är troligt att det finns andra aktörer som vill träda in på marknaden. MPRT beskriver kortfattat denna reglering nedan i avsnitt 6.3.3 och 6.3.4.

6.3.2 *Möjlig reglering om tillstånden ska kunna förlängas*

Nedan redovisar myndigheten alternativ till hur en reglering om förlängning kan se ut där de analoga tillstånden förlängs antingen med krav på att se till att sändningarna i DAB-nätet har en viss yttäckning eller när en viss andel av befolkningen alternativt att de analoga tillstånden förlängs mot en viss sändningsavgift, som ska vara lägre än idag.

Gemensamt för de båda förlängningsalternativen är följande. Förlängning av tillstånden ges för endast en tillståndsperiod på åtta år. Det är svårt att idag överblicka hur marknaden för kommersiell radio ser ut 2034, när den kommande tillståndsperioden löper ut. Av denna anledning bör inte förlängning av tillstånd sträcka sig längre än en tillståndsperiod, men den bör inte heller vara kortare då det inte blir långsiktigt. De aktörer som har tillstånd per den 1 januari 2026 och vill ha förlängning av sina tillstånd ska medges det om vissa förutsättningar är uppfyllda. Aktörerna måste ha tekniska och finansiella förutsättningar att fortsätta bedriva sändningar i enlighet med de villkor som ställs upp för tillstånden.

En förlängning ska inte medges om det finns grund för återkallelse enligt nuvarande 18 kap. 5 § radio- och tv-lagen men med beaktande av nuvarande 18 kap. 7 § samma lag, där anges att en återkallelse endast får fattas om den i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande eller – om det rör fråga om otillåtet förfogande – åtgärden står i rimlig proportion till möjligheterna att främja konkurrens och mångfald i sändningsområdet.

Vidare bör vissa villkor ställas för en sådan förlängning. Det kan gälla krav på att sända en viss minsta tid, att nå en viss andel av befolkningen (nationella tillstånd) eller sända i visst sändningsområde (lokala/regionala tillstånd). Denna typ av villkor ställs redan idag. Vidare bör ytterligare villkor ställas som kan ses som någon form av motprestation för en förlängning och här skiljer sig alternativen åt. Om en tillståndshavare inte följer de villkor som ställs för en förlängning bör det vara en grund för återkallelse.

I det ena alternativet kan innehavarna av de analoga tillstånden medges förlängning om tillstånden förenas med villkor om krav på utbyggnad av DAB-nätet, dvs. att de digitala sändningarna ska nå en viss andel av befolkningen eller täcka visst område. Den som får ett förlängt analogt tillstånd ska därför också beredas utrymme i det sändarnät, där denne medverkar till en utbyggnad. Tillståndshavaren kan själv bygga ut ett nät i samverkan med övriga tillståndshavare i samma nät eller träffa avtal med en operatör att bygga ut sändarnätet. Den som endast har ett digitalt tillstånd får också sitt tillstånd förlängt på motsvarande premisser, men ges inte utrymme i FM-nätet.

Att förena ett analogt och ett digitalt tillstånd innebär dock vissa svårigheter. Ett (1) analogt tillstånd kan inte generera ett (1) tillstånd i det digitala nätet med hänsyn till att antalet tillstånd och sändningsområden inte överensstämmer mellan de olika sändningsformerna.

För att inte stänga ute eventuella nya aktörer från att söka tillstånd bör visst utrymme också vara avsatt för att kunna lysas ut. Hur en fördelning av de digitala tillstånden ska gå till behöver regleras i en tillfällig lag. Hänsyn kan då tas till t.ex. format, antal tillstånd eller andel av totala antalet tillstånd. Eftersom det är de stora aktörerna, i dag de båda nätverken Bauer Media och Viaplay Group, som har de största finansiella förutsättningarna att bygga ut det digitala nätet behöver de då också få så många digitala tillstånd som bedöms motsvara deras investeringar i utbyggnaden. I en sådan tillfällig lag måste dock också hänsyn tas till att marknaden för radio kan se annorlunda ut 2026 än idag och eventuellt inte bestå av två nätverk.

Ett annat alternativ till villkor om krav på utbyggnad av DAB-nätet är att tillståndshavarna för analog kommersiell radio betalar en fast lägre sändningsavgift eller en avgift baserad på omsättningen. Storleken får då inte vara så hög att det påverkar aktörernas förutsättningar att över huvud taget investera i radioverksamheten men inte heller så låg att den kan vara i strid med statsstödsbestämmelserna. En sådan förlängning skulle då också behöva regleras i en tillfällig lag där sändningsavgiftens storlek framgår. Det utgår idag ingen sändningsavgift för de digitala tillstånden utan en ansökningsavgift och för dessa tillstånd bör samma motkrav gälla som i första alternativet, dvs. att sändningarna ska ha viss yttäckning eller nå en viss andel av befolkningen.

Radioaktörer har också lämnat förslag om att motprestationen till en förlängning utan avgift ska vara att de underhåller/bekostar underhållet av FM-nätet mot att staten bekostar utbyggnaden av DAB.

6.3.3 En rätt till förlängning av tillstånd kan vara olagligt statsstöd

Frågan om ett alternativ med rätt till förlängning är förenligt med statsstödsbestämmelserna måste analyseras noggrant innan ett sådan reglering genomförs. Om en medlemsstat ger ett olagligt stöd kan EU-kommissionen besluta att det strider mot EU-rätten. Medlemsstaten ska då återkräva stödet från stödmottagaren. Om medlemsstaten vägrar kan staten åläggas kännbara böter.

Statligt stöd regleras i föredraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF)⁴⁷. Ett stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än må vara, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna⁴⁸.

För att ett stöd ska omfattas av reglerna i ska följande fyra kriterier vara uppfyllda.

1. Stödet finansieras genom offentliga medel. Finansieringen kan vara direkt eller indirekt.
2. Stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion.
3. Stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen.

⁴⁷ Artiklarna 107–109 EUF.

⁴⁸ Artikel 107.1 EUF.

4. Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I bedömningen om kriterierna är uppfyllda ska åtgärdens ekonomiska effekter snarare än syften beaktas. Om en medlemsstat bedömer att ett stöd inte uppfyller något av kriterierna måste staten kunna visa på underlag som styrker detta. Det skulle till exempel kunna vara en affärsplan som styrker att en marknadsekonomisk aktör hade agerat likadant i samma situation.

Det finns stödtyper som är eller kan anses vara förenliga med den inre marknaden. Dessa stödtyper är eller kan vara tillåtna även om samtliga rekvisit som framgår ovan är uppfyllda. Frågan om ett stöd är att anses som förenligt med den inre marknaden är EU-kommissionens sak att bedöma.⁴⁹

Om en medlemsstat planerar att införa en stödåtgärd ska detta anmälas till EU-kommissionen.⁵⁰ Att införa en stödåtgärd är alltså inte tillåtet utan godkännande från kommissionen. Om kommissionen finner att en stödåtgärd inte är förenligt med den inre marknaden ska den besluta om att staten i fråga ska upphäva eller ändra dessa stödåtgärder. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut. EU-kommissionen har bemyndigats att anta förordningar om undantag från anmälningsplikten⁵¹.

6.3.4 En rätt till förlängning av sändningstillstånd kan i viss mån påverka konkurrensförhållandena

En förlängning av sändningstillstånd från 2026 kan påverka konkurrensförhållandena på marknaden för kommersiell radio genom att det blir färre tillstånd att lysa ut och därmed svårare för nya aktörer att träda in på marknaden. MPRT avser dock att under 2023 utlysa ledigt utrymme i DAB-nätet, vilket ger nya aktörer möjlighet att träda in redan då.

Frågan om begränsning av konkurrensen inom kommersiell radio diskuterades i samband med förlängning av tillstånden för digital kommersiell radio.⁵² Regeringen fann det vara möjligt att förlänga de digitala tillstånden i fyra år med hänsyn till konkurrensförhållanden då det inte var sannolikt att en utlysning av tillstånd för digital kommersiell radio – i stället för ett erbjudande om förlängning av befintliga tillstånd – skulle resultera i en förändrad konkurrenssituation på marknaden för kommersiell radio. Regeringen fann det dock inte möjligt att tillmötesgå aktörernas önskemål att förlänga de analoga tillstånden till 2030. En förlängning av de tillstånden skulle enligt regeringen innebära att staten i efterhand ändrar villkoren för dem som vann auktionen i konkurrens med andra budgivare. Detta skulle påverka den fria konkurrens som präglar svensk kommersiell radio och som ska vara en grundförutsättning för tillståndsgivningen. En synkronisering av tillståndsperioderna borde därför inte omfatta tillstånden för analog radio på så sätt att de ursprungliga villkoren för dessa tillstånd, t.ex. tillståndstiden förändras. Av den anledningen var det enligt regeringen

⁴⁹ Artikel 107.2–3 EUF.

⁵⁰ Artikel 108.3 EUF.

⁵¹ Artikel 109 EUF.

⁵² Prop. 2021/22:163 s. 14 ff.

inte möjligt att genomföra de alternativ för synkronisering som innefattar en förlängning av de analoga tillstånden.

Konkurrensverket ansåg i sitt remissyttrande över förslagen om synkronisering att förlängning av tillstånden för digital radio var möjlig, men bara om det också fanns ytterligare utrymme att utlysa och anförde: *Att det inte fanns några aktörer som sökte och som inte tilldelades tillstånd 2014, betyder inte att det inte kan komma att finnas aktörer som vill träda in på marknaden under perioden 2022–2026. KKV har ingen bestämd uppfattning om på vilket sätt synkroniseringen uppnås, men anser att resultatet måste vara att aktörer som i dag inte har ett tillstånd att sända digital kommersiell radio också ges möjlighet att ansöka om detta under den perioden som tillståndet föreslås förlängas. Det bör därför säkerställas att det finns frekvensutrymme tillgängligt som kan utlysas till aktörer som i dag inte har ett tillstånd att sända kommersiell radio. Om denna möjlighet inte finns kan förslaget innebära att nya aktörer inte kan träda in på marknaden, vilket i sin tur kan påverka konkurrensen negativt på marknaden för digital kommersiell radio.*⁵³

Finns det då några andra aktörer som vill träda in på den analoga och digitala radiomarknaden och som kan bedriva en långsiktigt hållbar kommersiell radio? Myndigheten bedömer att sannolikheten för att en ny stor aktör skulle träda in på marknaden är låg med hänsyn till den marksända radiomarknadens omfattning. Tröskeln för en sådan aktör får anses alltför hög oavsett tillståndsförfarande; marknaden för radio minskar och det krävs stora insatser över lång tid för att bygga upp en säljorganisation och sälja in ett nytt format till lyssnarna. MPRT konstaterade i sitt tillsynsbeslut så sent som i november 2021 att Bauer Media AB och Kilohertz AB förfogade över fem aktörers tillstånd i tre lokala/regionala sändningsområden – och att det fanns skäl att anse att förfogandena inverkade menligt på konkurrensen i sändningsområdena. MPRT gjorde den avvägning som enligt radio- och tv-lagen då ska göras mellan den ingripande verkan en återkallelse innebär och den nytta för mångfald och konkurrens som åtgärden kan ha om tillståndet beviljas ett annat företag. Myndigheten beaktade bl.a. faktorer som tillståndshavares höga investeringskostnader, de senaste årens förändrade lyssnarbeteenden, trenden mot digitala och utomnordiska reklaminvesteringar samt covid-19-pandemins negativa effekter. Myndigheten fann mot bakgrund av rådande förutsättningar att det då inte var sannolikt att en ny tillståndsgivningsprocess skulle förbättra konkurrensen och mångfalden inom de aktuella sändningsområdena. MPRT bedömde därför att den ingripande verkan en återkallelse skulle medföra då inte stod i rimlig proportion till nyttan med densamma. Det förhållandet att det rådde relativ brist på tillgängliga tillstånd och att behovet av att upprätthålla regler som syftar till att främja mångfald och konkurrens är viktigare för den analoga kommersiella radion än för andra medieområden (jfr prop. 2016/17:136 s. 32) medförde ingen annan bedömning. MPRT vidtog därför ingen ytterligare åtgärd i denna del av ärendet.

Vid tillståndsgivningen för analog kommersiell radio 2018 fanns en handfull sökande som inte fick något tillstånd, vars finansiella och tekniska förutsättningar att sända radio under en hel tillståndsperiod dock inte har prövats. Dessa aktörer hade i vissa fall kopplingar till redan etablerade aktörer. Enstaka aktörer har också anmält intresse för digital kommersiell radio, men då för sändningar inom ett begränsat område. Det finns ledigt utrymme i det digitala kommersiella nätet och som myndigheten redogjort för ovan planeras en ny utlysning nästa år.

⁵³ Konkurrensverkets yttrande 2021-07-05 (KKV:s dnr 2021/310).

Med hänsyn till att den analoga radiomarknaden endast omfattar cirka 2–2,5 procent av reklammarknaden och till de investeringar som krävs för att introducera nya format, bygga upp en säljorganisation samt bekosta distribution, är det inte troligt att det finns nya stora aktörer som kan bedriva en långsiktig kommersiell analog radioverksamhet, särskilt inte på nationell nivå.

6.3.5 *Slutsatser*

Att förlänga de analoga tillstånden skulle förbättra förutsättningarna för att bedriva en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet för de befintliga tillståndshavarna. Det skulle ge dem möjlighet att behålla sina lyssnare över tid och investera i radioverksamheten, både vad gäller utbyggnad av nät och utveckla program eller programformat, i stället för att betala för ett tillstånd. Lyssnarna får då behålla sina favoritkanaler på befintliga FM-frekvenser, men också ta del av nya format i DAB-nätet, vilket också kan ses som en fördel.

En förlängning av de analoga tillstånden gör det svårt för nya aktörer att komma in på den delen av radiomarknaden. Myndigheten har tidigare redogjort för den kommersiella radiomarknadens förutsättningar och att trösklarna för att kunna bedriva en långsiktig kommersiell radioverksamhet utan kopplingar till de befintliga nätverken är höga. Myndigheten bedömer att det i dag troligen inte finns några andra aktörer än de nuvarande tillståndshavarna, som kan eller framför allt är beredda att göra de investeringar som krävs i en verksamhet som inte är i tillväxt. Det kommer dock att finnas visst utrymme i DAB-nätet som kommer utlysas och där nya aktörer kan söka tillstånd. För att över huvud taget komma i fråga för ett tillstånd måste en sökande ha finansiella och tekniska förutsättningar för att sända digitalradio, dvs. ha resurser för att bl.a. producera innehåll och ta sin del av kostnaden för utbyggnad av det digitala nätet. Risken för snedvriden konkurrens genom dels att förutsättningarna för tillståndsgivningen 2017 vid en förlängning skulle ändras i efterhand, dels att nya aktörer inte ges möjlighet att ansöka om analoga tillstånd talar emot detta alternativ. Med hänsyn till den kommersiella radions förutsättningar är det dock tveksamt om det finns några nya aktörer som kan lida skada av ett sådant alternativ, men det kan inte helt uteslutas. De starkaste skälen mot ett sådant alternativ är enligt myndighetens bedömning i stället följande.

En förlängning av de analoga tillstånden torde sannolikt kräva någon form av motprestation från tillståndshavarna för att det inte ska ses som ett olagligt statsstöd enligt EU-rätten.

En tänkbar relevant motprestation är krav på utbyggnad av det digitala marknätet, dvs. att de digitala sändningarna ska nå en viss andel av befolkningen eller ha viss geografisk yttäckning. Det förutsätter att tillståndshavaren också innehar/får utrymme i ett DAB-nät där denne kan vara med och bidra med utbyggnad. Antalet tillstånd och sändningsområden för analog respektive digitala sändningar skiljer sig emellertid åt i marknätet. Det är därför svårt att på ett rimligt, förutsägbart och rättvist sätt förena ett analogt tillstånd med ett digitalt. Vidare bör det av konkurrensskäl finnas tillstånd i det digitala nätet att fördela till eventuellt nya aktörer. En ny lagstiftning måste innehålla bestämmelser som reglerar dessa frågor. En sådan reglering riskerar dock att vara inaktuell innan den hinner tillämpas då marknaden kan förändras väsentligt inför nästa tillståndprocess, till exempel om någon av de större aktörerna lämnar marknaden. En lagstiftning som är utformad efter hur tillstånden är fördelade i dagsläget är därför enligt myndighetens mening olämplig.

Ett villkor om en utbyggnad av DAB-nätet medför också vissa ekonomiska risker för aktörerna. Det finns idag en osäkerhet om en utbyggnad av DAB-nätet kommer att vara ekonomiskt lönsam. Aktörerna menar emellertid att en utbyggnad av DAB-nätet är nödvändigt för den kommersiella radiomarknadens överlevnad och betonar samtidigt vikten av att Sveriges Radio också deltar. I dagsläget är det dock oklart om Sveriges Radio tilldelas medel för att behålla eller utöka sin verksamhet i DAB-nätet. Att knyta en förlängning av de analoga tillstånden till utbyggnad av DAB-nätet är därför tveksamt, särskilt med beaktande av att en tillståndshavare riskerar att få både sina analoga och digitala tillstånd återkallade om utbyggnadstakten inte följs. En invändning kan visserligen vara att för aktörerna får det ändå anses vara mer fördelaktigt att göra en sådan investering i ett DAB-nät mot att få behålla sina analoga tillstånd än att betala höga sändningsavgifter för dessa tillstånd. Ur en samhällsekonomisk synvinkel kan det dock inte anses vara tillfredsställande. Om villkoren ändras över tid, t.ex. att kraven om utbyggnad sänks betydligt eller helt upphör på grund av att det inte är ekonomiskt försvarligt att bygga ut nätet, finns risk för att förlängningen av tillstånden kan betraktas som ett olagligt statsstöd.

En av radioaktörerna föreslår att de som motprestation till en förlängning utan avgift ska bekosta underhållet av FM-nätet. Staten skulle då bekosta utbyggnaden av DAB. Förslaget är inte realistiskt med hänsyn till vad som ovan anförts om osäkerheten kring DAB-nätet och det vägval som kan komma för Sveriges Radios DAB-sändningar.

Ett alternativ är att förlänga de analoga tillstånden mot en lägre sändningsavgift än idag. En sådan förlängning skulle inte vara beroende av en eventuell utbyggnad av DAB-nätet. Frågan är vilken nivå som i sådant fall skulle vara lämplig. Även relativt låga sändningsavgifter kan påverka aktörernas förutsättningar att investera i radioverksamheten. Aktörerna anser att de redan betalat för höga avgifter för tillstånden och det finns en uttalad risk att de inte ansöker om förlängning om avgiften är för hög. Om något av de stora nätverken upphör med sin radioverksamhet påverkar det även de övriga aktörerna då de samarbetar med respektive nätverk kring tekniska tjänster, annonsförsäljning eller format. En svårighet skulle därför vara att bestämma storleken på en sändningsavgift som gynnar förutsättningarna för att bedriva en långsiktig kommersiell radioverksamhet men som inte är i strid med statsstödsbestämmelserna.

Vid en sammantagen bedömning, och med hänsyn till alla de osäkra faktorer som föreligger, finner myndigheten att de analoga tillstånden inte bör förlängas.

6.4 Förfarande med lottdragning eller öppen auktion

MPRT:s bedömning: *Ett urvalsförfarande genom lottdragning eller öppen auktion är mindre lämpliga förfaranden att fördela tillstånd på.*

Remissvar: Varken tillståndshavare eller myndigheter som yttrat sig har förordat ett förfarande genom lottdragning. *Konkurrensverket* förordar att tillstånden för analog kommersiell radio även i fortsättningen ska fördelas genom ett anbuds förfarande och anser att det är ett lämpligt sätt att allokeras knappa resurser.

Enligt nuvarande reglering ska lottdragning tillämpas när flera sökanden till ett analogt kommersiellt tillstånd har angett samma belopp i sändningsavgift.⁵⁴ Någon sådan lottdragning har dock aldrig genomförts. Att fördela samtliga tillstånd efter lottdragning vore lätt att administrera för myndigheten, men det är omöjligt för en aktör att förutse resultatet. Systemet finns i Norge vid konkurrens om fördelning av lokala/regionala tillstånd i FM-nätet och den norska myndigheten har inte sett några uppenbara nackdelar med systemet, men har endast tillämpat systemet en gång. MPRT bedömer emellertid att lottdragning inte medför den förutsägbarhet som eftersträvas i detta uppdrag.

I stället för ett slutet anbudsförfarande tillämpades 1993–1995 ett öppet auktionsförfarande. Auktionsförfarandet upphörde då det inte ansågs ha lett till mångfald, varken bland aktörer eller innehåll. Det öppna förfarandet ansågs dessutom medföra att avgifterna blev mycket höga. En offentlig auktion medför att en aktör inte behöver höja sitt bud mer än nödvändigt. Konkurrensverket menar att förutsättningarna för dagens situation med ett fåtal företag som tillsammans utgör en stor andel av det kommersiella utbudet på radiomarknaden skiljer sig väsentligt från den situation när radiomarknaden öppnades för konkurrens och tillstånd för analog kommersiell radio auktionerades ut första gången. Enligt Konkurrensverket kan det därför inte utan vidare antas att utfallet av det öppna anbudsförfarande som tillämpades 1993–1995 kommer att upprepas i en framtida auktion.

Med hänsyn till att myndighetens uppdrag är att förbättra förutsättningarna för kommersiell radio förespråkar MPRT inte detta alternativ. Auktionsförfarandet innebar höga avgifter och de höga avgifterna innebar en konsolidering av ägandet med följd att ett fåtal aktörer förfogade över samtliga tillstånd. Att fördela tillstånden efter ett öppet auktionsförfarande torde minska bolagens möjlighet att investera i radioverksamheten. De nuvarande tillståndshavare förväntas vilja försäkra sig om att få behålla sina inarbetade frekvenser och är då beredda att betala höga avgifter. Alternativt avstår de från att söka förlängning, vilket inte heller är bra ur konkurrenssynpunkt. Olika former av auktioner och anbudsförfarande medför kostnader för att få själva tillstånden. Förutsättningar för aktörerna att investera i att utveckla radioverksamheten blir sämre än vid ett urvalsförfarande. Ett sådant förfarande är också sämre utifrån ett lyssnarperspektiv eftersom det vid fördelning av tillstånd då inte görs någon övergripande analys av mångfalden i utbudet eller tas någon hänsyn till lyssnarsiffror.

6.5 Samtliga tillstånd bör fördelas genom ett urvalsförfarande

MPRT:s förslag: *De tillstånd som ska börja gälla den 1 augusti 2026 ska fördelas efter ett urvalsförfarande baserat på det förfarande som idag gäller för digital kommersiell radio och marksänd tv. Vid ett urval ska därmed beaktas att det blir en mångfald både till innehåll och ägande. Hänsyn ska därför tas till innehållet i en programtjänst, övrigt utbud av programtjänster i området, lyssnarnas preferenser och den sökandes förhållande till övriga aktörer vad gäller ägande och inflytande. För att främja en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet ska hänsyn också kunna tas till tidigare*

⁵⁴13 kap. 8 § radio- och tv-lagen.

erfarenhet av radioverksamhet i det aktuella sändningsområdet och/eller på radiomarknaden i stort.

Remissvar: *Bauer Media* tillstyrker förslaget i sin helhet. *NRJ Sweden AB* anser att rapporten är en bra grund för en reformering av reglerna för den framtida kommersiella radioverksamheten i Sverige och tillstyrker förslaget. *Nya Radio City AB (NRC)* förordar en förlängning av tillstånden och anser att rapporten ger en rättvis bild av den kommersiella radions förutsättningar och framtid. För det fall lagstiftaren kommer fram till att en förlängning inte är möjlig ur ett juridiskt perspektiv, tillstyrker NRC förslaget. *Viaplay Group* vidhåller sin uppfattning att en förlängning av tillstånden är den modell som på det tydligaste sättet kan skapa den förutsägbarhet som krävs för att radiobolagen redan nu ska kunna investera i digital radio, men anser att MPRT:s förslag är en möjlig väg framåt och kan utgöra grunden för förändrad lagstiftning. *Svenska Medietjänster AB* uppger att bolaget inte har några direkta invändningar mot utkastets förslag. Flera av tillståndshavarna vill att ett analogt tillstånd ska kopplas samman med ett digitalt. *Teracom AB* tillstyrker förslaget och anser att förslaget ger en rimlig balans mellan mångfald i utbud, konkurrensneutralitet och målet att bidra till långsiktigt hållbara villkor för den kommersiella radion. Enligt *Post- och telestyrelsen* är det, givet de förhållandevis långa tillståndsperioderna, rimligt att en prövning görs av de ansökandes finansiella och tekniska förutsättningar att bedriva sändningar under hela tillståndsperioden. Detta måste samtidigt vägas mot de inträdeshinder det skapar för potentiella nya aktörer. Det är således viktigt att de finansiella och tekniska krav som tillämpas i tillståndsgivningsprocessen är tillräckliga för att säkerställa att aktören med rimlig tillförlitlighet kan sända under hela perioden men samtidigt inte är så omfattande att de utgör ineffektivt höga trösklar för potentiella nya aktörer på marknaden. Post- och telestyrelsen framhåller vikten av att det kvarstår möjligheter för nya aktörer att göra inträde på den kommersiella radiomarknaden, oavsett hur stor sannolikheten för detta bedöms vara i dagsläget. *Konkurrensverket* förordar att tillstånden för analog kommersiell radio även i fortsättningen ska fördelas genom ett anbudsförfarande. Konkurrensverket menar att det är en öppen fråga om antalet tillstånd är tillräckligt för att tillgodose olika intressen och smakriktningar på det sätt som MPRT föreslår, men anser att det analoga sändningsutrymmet för programföretag alltså är begränsat.

6.5.1 Inledning

Myndigheten har vägt in radiobranschens förslag på en framtida tillståndsfördelning och beaktat konsekvenser av tidigare lagstiftning samt tagit del av andra länders lagstiftning. Efter noggrant övervägande bedömer MPRT att det mest ändamålsenliga är att utlysa samtliga tillstånd inför att tillstånden löper ut 2026 och att de fördelas efter ett urvalsförfarande. Detta förslag innebär i huvudsak följande.

6.5.2 Innebörden av förslaget

Samtliga analoga och digitala kommersiella tillstånd som upphör den 31 juli 2026 ska lysas ut på nytt. Tillstånden ska gälla i åtta år, dvs. till och med juli 2034. Tillstånden ska fördelas genom ett urvalsförfarande som motsvarar det som gäller idag för de digitala tillstånden. Det innebär att myndigheten vid fördelningen av tillstånd ska eftersträva att det samlade utbudet ska tillgodose olika intressen och smakriktningar och tillstånd ska ges till såväl nationella som lokala och regionala programtjänster och av flera av varandra oberoende programföretag. Hänsyn ska därför tas till innehållet i en programtjänst, övrigt utbud av programtjänster i

området, lyssnarnas preferenser och den sökandes förhållande till övriga aktörer vad gäller ägande och inflytande. För att främja en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet ska hänsyn också tas till tidigare erfarenhet av radioverksamhet i det aktuella sändningsområdet och/eller på radiomarknaden i Sverige i stort. MPRT ska vid beslut om tillstånd göra en sammanvägd bedömning av alla dessa faktorer. Beslut ska kunna överklagas.

En sökande ska ges möjlighet att ansöka om tillstånd att sända samma innehåll (format) såväl analogt som digitalt. En ansökan ska dock göras per programtjänst och sändningsform, dvs. de analoga och digitala tillstånden kopplas inte ihop. Några av aktörerna förespråkar i sina remissvar att sådan koppling ska göras. Att förena ett analogt och ett digitalt tillstånd innebär dock vissa svårigheter. Ett (1) analogt tillstånd kan inte generera ett (1) tillstånd i det digitala nätet med hänsyn till att antalet tillstånd och sändningsområden skiljer sig mellan de olika sändningsformerna. För att inte stänga ute eventuella nya aktörer från att söka tillstånd bör visst utrymme vara avsatt för att kunna lysas ut. Se vidare vad myndigheten anför under avsnitt 6.3.2 rörande dessa svårigheter vid en förlängning av tillstånd.

Den som söker om tillstånd ska betala en ansökningsavgift för att täcka myndighetens administrativa kostnader. Den sökande ska visa att denne har teknisk och finansiell förmåga att bedriva verksamheten under hela tillståndsperioden och är beredd att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor.

I ansökan ska den sökande ange vilken typ av innehåll som denne avser sända. Utifrån vad som angetts i ansökan kommer allmänt hållna tillståndsvillkor om innehåll ställas. Som exempel kan nämnas att för en digital kanal ställs idag följande villkor. *Sändningarna ska i huvudsak bestå av musik, nyheter och väder. Sändningarna får i begränsad omfattning även innehålla andra typer av program.* Efter begäran från Viaplay Group, Bauer Media och NRJ kom deras förlängda digitala tillstånd även att förenas med villkor om redaktionellt innehåll. Här kan dock påpekas att exempelvis musik kan ses som redaktionellt innehåll. De digitala tillstånden innehåller villkor om att främja tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Sådana villkor kan också komma att ställas för de analoga tillstånden. Alla innehållsvillkor måste godkännas av den tilltänkta tillståndshavaren.

Reglerna om hur myndigheten kan beakta ägarförhållandena och inflytande skiljer sig idag åt mellan de två sändningsformerna. För analog radio regleras frågan direkt genom en bestämmelse i radio- och tv-lagen⁵⁵. För digital radio får villkor ställas om att ägarförhållandena och inflytandet i tillståndshvarbolaget inte får förändras mer än i begränsad omfattning. Till skillnad från villkor om innehåll kräver detta villkor inte ett godkännande från tilltänkta tillståndshavare. Vårt förslag innebär att dagens reglering för digital radio kommer att gälla för båda sändningsformerna.

Förfarandet är sedan lång tid etablerat vid tillståndsgivning för marksänd tv och har fungerat väl. Vid urvalsförfarandet har hänsyn tagits till tidigare verksamhet, konkurrensen mellan de stora aktörerna och tittarnas preferenser. Vad MPRT har gett uttryck för när det gäller marksänd tv gör sig också gällande vad gäller urvalsförfarande för kommersiell radio. I sitt tillståndsbeslut för marksänd tv från 2020 gör MPRT följande bedömning: *Vid urvalsförfarandet ska myndigheten särskilt ta hänsyn till att sändningsutrymmet används för olika programtjänster så att sändningarna kommer att tillgodose olika intressen och smakriktningar, för både*

⁵⁵ 13 kap. 5 § radio- och tv-lagen.

nationella som lokala och regionala programtjänster samt av flera av varandra oberoende programföretag. Urvalet ska så långt som möjligt ske på objektiva grunder. På grund av den begränsade kapaciteten är det naturligt att marksändningarna i första hand utnyttjas för ett brett utbud när det gäller programgenrer och inriktning mot olika publikgrupper och intresseområden. De konsumenter som söker ett stort urval inom ett begränsat innehållsområde kan finna detta inom andra distributionsformer. Urvalsprocessen bör därför inriktas mot att det ska sändas såväl programtjänster med blandat innehåll som tematiska programtjänster med olika inriktning. Myndighetens övergripande uppgift är att verka för yttrandefrihet inom sitt verksamhetsområde och främja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv. Marknätet är en av flera viktiga distributionsplattformar för tv-sändningar och viktig för yttrandefriheten såväl som mångfald och tillgänglighet. Nätet bör därför ges förutsättningar att bibehålla sin ställning som ett alternativ till andra distributionsplattformar.⁵⁶

MPRT har infört beslut om marksänd tv samrätt med Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen i konkurrensfrågor. Myndigheterna har inte haft några invändningar mot MPRT:s utgångspunkter.

Ett urvalsförfarande kan vara svårt att tillämpa i de sändningsområden där det endast finns ett fåtal analoga tillstånd, särskilt i de 13 sändningsområdena där det endast finns ett (1) analogt tillstånd, att fördela. Denna svårighet är också anledningen till att nuvarande anbuds-förfarande infördes 2010. Regeringen ansåg att ett urvalsförfarande inte var en lämplig metod för analog kommersiell radio eftersom det som regel endast fanns två till tre tillstånd att fördela inom varje enskilt sändningsområde. Med så få tillstånd menade regeringen att det inte går att åstadkomma en fördelning där sändningarna på ett rimligt sätt tillgodoser olika intressen och smakriktningar.⁵⁷

Förutsättningarna för att tillämpa ett urvalsförfarande har dock förändrats. I de analoga regionala/lokala sändningsområden där det endast finns ett (1) tillstånd att fördela finns utrymme för att samtidigt sända tre nationella analoga programtjänster. Dessutom finns det möjligheter att sända digital kommersiell radio som kan tas emot i det analoga sändningsområdet. Myndigheten bedömer därför att det är möjligt att tillämpa ett urvalsförfarande även i sändningsområden där det endast finns ett eller ett fåtal tillstånd att fördela.

Det närmare förfarandet kring hur ansökningarna ska gå till, till exempel om de analoga och digitala tillstånden ska utlysas samtidigt eller separat får tas upp i en strategi inför tillståndsgivningen. Innan myndigheten fastställer en sådan strategi ska myndigheten samråda med Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket och berörda parter ska ges tillfälle att yttra sig i frågan.

Eftersom ett urvalsförfarande redan tillämpas för digital kommersiell radio och marksänd tv får förslaget om att det även ska tillämpas för analog kommersiell radio inte anses vara i strid med konkurrensrätten. Tvärtom öppnar modellen upp marknaden för fler aktörer framöver.

⁵⁶ MPRT:s beslut den 18 februari 2020 (dnr (19/02700). Beslutet överklagades men förvaltningsrätten fann att det inte framkommit några skäl att frånga MPRT:s bedömningar (Mål nr 5856-20 och 6080-20).

⁵⁷ Prop. 2009/10:115 s. 220.

6.5.3 *Slutsatser*

Myndigheten bedömer att ett urvalsförfarande för både analoga och digitala tillstånd innebär goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet med möjlighet till ett stort utbud för olika intressen och smakriktningar. En tillståndshavare kommer då att under åtta år inneha ett tillstånd, vilket får anses vara relativt långsiktigt, särskilt om myndigheten vid tillståndsomgångar därefter kan ta hänsyn till tidigare verksamhet. Det kommer också vara enklare för aktörerna att endast behöva förhålla sig till en typ av tillståndsförfarande för båda sändningsformerna. De olika sändningsformerna bör inte kopplas samman i gemensamma beslut, men hänsyn bör vid tillståndsgivningen kunna tas till det samlade utbudet i ett visst område, särskilt i områden där det endast finns ett fåtal analoga tillstånd att fördela.

Att ett urvalsförfarande även ska tillämpas för analog kommersiell radio öppnar upp marknaden för fler aktörer, då myndigheten vid sin tillståndsgivning ska beakta att tillstånd ska fördelas till flera av varandra oberoende aktörer. Eftersom hänsyn ska kunna tas till tidigare erfarenhet av radioverksamhet i området bör även dagens tillståndshavare till stor del kunna beviljas fortsatta tillstånd i det nya systemet. Hänsyn ska också kunna tas till att det blir en jämbördig konkurrens mellan dem som dominerar marknaden, det vill säga de aktörer som har de högsta marknadsandelarna och högst andel lyssnare.

Förutsättningarna för att bedriva digital kommersiell radio blir bättre om de medel som tidigare avsatts för sändningsavgifter för analoga tillstånd i stället kan användas till att utveckla radioverksamheten i det digitala nätet med ett delvis annat utbud än i den analoga radion.

Att ett urvalsförfarande även ska tillämpas för analog kommersiell radio synes inte vara i strid med konkurrensrätten, då det tillämpas idag för digital kommersiell radio och marksänd tv. Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen har vid urvalsförfarandet för marksänd tv inte haft några invändningar mot myndighetens utgångspunkter vid tillståndsgivning vilket talar för att samma förfarande kan fungera för analog radio.

7 **Konsekvenser av förslaget om urvalsförfarande**

MPRT har i uppdrag att analysera behovet av förändringar i regelverket för tillståndsgivning i syfte att skapa goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar kommersiell radioverksamhet. MPRT lämnar förslag om att de analoga kommersiella radiotillstånden ska fördelas efter ett urvalsförfarande baserat på det förfarande som idag gäller för digital kommersiell radio. De förslag som myndigheten lämnar ska åtföljas av en uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för staten och en redogörelse av konsekvenserna för lyssnare och aktörer på den svenska mediemarknaden.

7.1 Konsekvenser för aktörer på den svenska mediemarknaden

Förslaget innebär att det slutna anbudsförfarandet för de analoga tillstånden slopas och därmed också sändningsavgifterna. Det får till följd att aktörerna ges en utökad möjlighet att investera i verksamheten genom att till exempel bygga ut det digitala marknätet och utveckla nya programformat.

Det får anses vara en fördel för tillståndshavarna att de i största möjliga mån har en gemensam reglering för båda sändningsformerna att förhålla sig till. Lagstiftningen blir på så sätt mer överskådlig. De regler som även fortsättningsvis kommer att skilja sig åt mellan tillståndsförfaranden kommer sig av att det är fråga om olika sändningstekniker. Det gäller bestämmelser om sändningsområden (analoga tillstånd) eller sändningsutrymmen (digitala tillstånd).

Förslaget innebär att det kommer att ställas innehållsvillkor för såväl de analoga som de digitala tillstånden. Innehållsvillkoren kommer att vara allmänt hållna och utgå från vad aktörerna har angett i sina ansökningar och synes inte innebära några ökade kostnader för tillståndshavarna. Flera aktörer sänder dessutom sina format parallellt både analogt och digitalt och de kommer troligtvis fortsatt vilja göra det. Därför bedöms ett sådant villkor inte innebära ökade kostnader för tillståndshavarna.

De analoga tillstånden ska enligt förslaget kunna förenas med villkor om att ägarförhållandena och inflytandet i tillståndshavarbolaget inte får förändras mer än i begränsad omfattning. Det innebär att samma reglering ska gälla som idag gäller för digitala tillstånd. Om en tillståndshavare har åsidosatt ett sådant villkor på ett väsentligt sätt kan tillståndet komma att återkallas. En återkallelse får dock endast fattas om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande.⁵⁸ Idag regleras sådant ägande eller inflytande i analoga tillstånd direkt i radio- och tv-lagen.⁵⁹ Denna förändring torde inte påverka de analoga tillståndshavarna negativt.

Varken ett urvalsförfarande eller ett slutet anbudsförfarande ger aktörerna den förutsägbarhet som de efterfrågar. Med ett urvalsförfarande bör dock de etablerade tillståndshavarna kunna få tillstånd i hög grad eftersom hänsyn ska tas till tidigare erfarenhet och lyssnarnas preferenser. Om radioaktörer anser att ett urvalsförfarande inte är tillräckligt förutsägbart finns risk för att de drar sig ur marknaden, vilket är olyckligt ur ett mångfaldsperspektiv sett till både ägande och innehåll. Det kan få stora konsekvenser även för mindre aktörer om ett nätverk drar sig ur; de stora nätverken tar stor del av utsändningskostnaderna och genom deras säljorganisationer förbättras även de mindre lokala aktörernas möjlighet att sända nationell reklam.

Förslaget innebär att nya aktörer ges möjlighet att ansöka om tillstånd. MPRT bedömer dock att få nya aktörer kommer att ansöka om tillstånd. Endast ett fåtal aktörer har under åren hört av sig till MPRT och efterfrågat lediga tillstånd. I närradion finns aktörer med koppling till nätverken, men också aktörer som sänder musikradio med kommersiella inslag som tycks vara fristående från nätverken, men de har inte visat intresse för att söka tillstånd vid

⁵⁸ Se 13 kap. 27 §, 18 kap. 5 § första stycket 5 och 7 § första stycket radio- och tv-lagen.

⁵⁹ Se 13 kap. 5 §, 18 kap. 5 § andra stycket och 7 § andra stycket radio- och tv-lagen.

utlysningar. Vid ansökningsförfarande för analog radio 2017 avslogs ett fåtal bolags ansökningar om tillstånd. Eftersom de inte lämnade de högsta buden prövades inte deras tekniska och finansiella förmågor. De nya tillståndshavare som tillkom samarbetar i dagsläget med något av de dominerande nätverken.

7.2 Konsekvenser för lyssnarna

Vid det föreslagna urvalsförfarandet ska hänsyn tas till lyssnarnas preferenser. Den publik som väljer att lyssna på de programformat som har störst andel lyssnare kommer troligtvis inte att beröras av ett förändrat urvalsförfarande. Det förutsätter dock att de som erbjuder populära format ansöker om nya tillstånd och uppfyller de formella krav som ställs för att meddelas tillstånd.

Utbudet för lyssnarna kan öka eftersom förutsättningarna att bedriva kommersiell radio förbättras genom förslaget. Det gäller särskilt det digitala utbudet. Nya radioapparater har ofta både analog och digital mottagning och de nyttillverkade bilarna har digitalradiomottagare som standard, vilket gör att lyssnarna kan ta del av det ökade utbudet.

7.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

Det föreslagna tillståndsförfarandet medför minskade medel till statskassan. Avsikten med ett anbuds-förfarande är emellertid att det ska finnas en mekanism för ett urvalssystem; inte att tillföra medel till staten. Tillståndshavarna för analog kommersiell radio betalade drygt 1,3 miljarder kronor i sändningsavgifter för sina nu gällande tillstånd. Om regleringen inte ändras är det troligt att sändningsavgifterna skulle bli lägre, då färre antal lyssnare, påverkar värdet av tillstånden. Vidare kan det inte uteslutas att någon av de större aktörerna lämnar marknaden. Det skulle i sin tur leda till minskade skatteintäkter för staten.

MPRT får enligt förslaget, liksom för digital kommersiell radio, ta ut en avgift för ansökan om analog kommersiell radio. Avgiften ska motsvara kostnaderna för myndighetens handläggning. MPRT bedömer därför att förslaget inte kommer att medföra något ökat behov av resurser för myndigheten.

Ett beslut att avslå en ansökan ska, liksom idag, kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. MPRT:s beslut kan överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Förslaget bör inte innebära några särskilda konsekvenser för domstolen, även om det inte kan uteslutas att en ny reglering skulle kunna leda till fler överklaganden då det är fråga om fler bedömningsgrunder. Ett tillstånd att sända kommersiell radio gäller normalt i åtta år, varför eventuella beslut som överklagas till domstol kommer att ske i samband med fördelningen av de tillstånd som börjar gälla den 31 juli 2026 och nästkommande tillståndsförfaranden åtta år senare.

8 Författningskommentarer

8.1 Inledning

I detta kapitel kommenteras de föreslagna ändringarna i radio- och tv-lagen som påverkas av utredningens förslag. Det kapitel i radio- och tv-lagen som i huvudsak berörs av ändringarna är nuvarande kapitel 13 om tillstånd att sända kommersiell radio. Till följd av att tillståndsförfarandet för analog kommersiell radio föreslås ändras och motsvara det förfarande som gäller för digital radio har kapitlet disponerats om. Myndigheten har därför valt att upphäva kapitlet i sin helhet och i stället införa ett nytt kapitel i radio- och tv-lagen med samma numrering (dvs. kapitel 13). Bestämmelserna i 13 kapitlet är i huvudsak tillämpliga för såväl analoga som digitala sändningar. Ett nytt kapitel gör bestämmelserna om kommersiell radio mer överskådliga. Kapitlet reglerar bland annat innebörden av tillstånd, vad som ska beaktas vid tillståndsgivning, tillståndsvillkor och överlåtelse av tillstånd.

För analog kommersiell radio gäller idag att en fysisk eller juridisk person inte får förfoga över mer än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio inom ett sändningsområde, om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen (nuvarande 13 kap. 5 §). Bestämmelsen upphävs då tillstånden fördelas genom ett urvalsförfarande och där det ska vara möjligt att ställa villkor om att inte förändra ägarförhållandena och inflytandet i det företag som innehar tillståndet mer än i begränsad omfattning. Se vidare författningskommentarer till 13 kap. 8 §.

Nuvarande bestämmelser om ansökan om analog kommersiell radio (13 kap. 6 §) får inte någon motsvarighet i det nya kapitlet. Ändringarna innebär att bestämmelsen om att MPRT ska kungöra när utrymme att sända analog kommersiell radio blir ledigt, tas bort. MPRT bedömer att det inte finns behov av att kungöra ledigt utrymme. Vidare upphör paragrafens föreskrifter om vad som ska tas upp i kungörelsen. Bestämmelser om ansökan för digital kommersiell radio (13 kap. 24 §) tas också bort. Motsvarande bestämmelse om ansökan finns inte heller för tv i 4 kap. radio- och tv-lagen. MPRT bedömer att en särskild reglering inte behövs i radio- och tv-lagen då det framgår av 6 § radio- och tv-förordningen (2020:878) att myndigheten får meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna i radio- och tv-lagen om ansökningsförfarandet och vad en ansökan ska innehålla.

Alla paragrafer som handlar om sändningsavgifter upphävs i vårt förslag. I förslaget till nytt kapitel 13 tas bestämmelsen om begäran om återkallelse av tillstånd (13 kap. 31 §) bort. Av 18 kap. 1 § framgår att ett tillstånd att sända ljudradio ska återkallas på begäran av tillståndshavaren. Borttagandet av bestämmelsen om begäran om återkallelse minskar regelmängden, men innebär ingen ändring i sak. Även bestämmelsen 16 kap. 12 § upphävs i vårt förslag. Av den paragrafen framgår att den som har tillstånd att sända digital kommersiell radio årligen till Myndigheten för press, radio och tv ska redovisa hur de skyldigheter som avses i 13 kap. 27 § första stycket 1 och 2 har uppfyllts. Skyldigheterna avser att sända ett mångsidigt programutbud och att utforma sändningarna på ett sådant sätt att dessa blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen är obehövlig

då MPRT bedömer att bestämmelsen om upplysningsskyldighet för den som bedriver tillståndspliktig verksamhet i 16 kap. 9 § är tillräcklig.

8.2 Förslaget till ändringar i radio- och tv-lagen

13 kap. Tillstånd att sända kommersiell radio

Vem som ger tillstånd

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande bestämmelse i 13 kap. 1 §. Tidigare förarbeten finns i prop. 2009/10:115 s. 304.

Sändningsområden för analog kommersiell radio

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande bestämmelse i 13 kap. 2 §. Tidigare förarbeten finns i prop. 2016/17:136 s. 9 ff. och 44 f.

Sändningsutrymme för digital kommersiell radio

3 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande bestämmelse i 13 kap. 22 § med tillägg av ett andra stycke. I andra stycket anges att MPRT bestämmer hur sändningsutrymmet får utnyttjas, exempelvis antalet program som samtidigt kan sändas i ett sändarnät. Hänsyn ska då tas till vad som främjar konkurrens och mångfald på hela radioområdet och ger förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio.

Myndigheten för radio och tv fastställde den 23 juni 2011 en strategi för tillståndsgivning för digital radio (dnr 12/00095). Myndigheten fann att T-DAB+ eller därmed kompatibel teknik bör användas vid utsändning och detta bör slås fast i tillståndsvillkor. Myndigheten bedömde att varje sändarnät kan komma att innehålla upp till 16 samtidiga programtjänster, men att det inte är uteslutet att den tekniska utvecklingen kan innebära att antalet möjliga programtjänster med god ljudkvalitet i ett sändarnät kan öka. Myndigheten avser att ta fram en ny strategi och göra nya överväganden inför en ny utlysning av de tillstånd som ska börja gälla 2026.

Tidigare förarbeten finns i prop. 2009/10:115 s. 228 och 308.

Innebörden av ett tillstånd

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 3 § för analog radio. Motsvarande bestämmelse finns idag inte för digital kommersiell radio men däremot finns en sådan bestämmelse för marksänd tv i 4 kap. 4 §. Tidigare förarbeten finns i prop. 1992/93:70 s. 10 f., 44 f. samt prop. 1999/2000:55 s. 87.

Vem som kan få tillstånd

5 §

Innehållet i bestämmelsen motsvarar nuvarande bestämmelser i 13 kap. 4 och 23 §§. Tidigare förarbeten finns i prop. 2009/10:115 s. 219 ff. och 304.

6 §

Innehållet motsvarar nuvarande 13 kap. 23 § första stycket 2 och omfattar endast digital kommersiell radio. I bestämmelsen anges att endast den som kan samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor kan få tillstånd. Motsvarande bestämmelse behövs inte för analog kommersiell radio på grund av att det är en annan sändningsteknik där varje programtjänst sänds på en särskild frekvens. Tidigare förarbeten finns i prop. 2009/10:115 s. 229 ff. och 308.

Vad som ska beaktas vid tillståndsgivningen

7 §

Innehållet i bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 13 kap. 26 § och rör vad som ska beaktas vid tillståndsgivningen. Då förfarandet ska användas för såväl analog som digital kommersiell radio har ordet digital strukits i första meningen. Urvalet ska så långt det är möjligt ske på objektiva grunder. Exakt hur fördelningen av tillstånd kommer att se ut är beroende av vilka aktörer som söker tillstånd i varje tillståndsomgång och hur dessa aktörers programförklaringar ser ut. En målsättning bör vara att det samlade utbudet ska tillgodose olika intressen och smakriktningar. Vidare ska ägarförhållandena beaktas hos de sökande så att flera av varandra oberoende programföretag kan konkurrera om lyssnarna. I en kommande strategi av MPRT kan det närmare redogöras för urvalsförfarandet och exempelvis hur hänsyn ska kunna tas till tidigare verksamhet.

Vid fördelning av ett tillstånd enligt den föreslagna bestämmelsen får hänsyn tas till hela utbudet av programtjänster inom kommersiell radio som är tillgängligt inom samma område. Vid fördelningen av exempelvis ett analogt regionalt/lokalt tillstånd får myndigheten beakta andra analoga tillstånd i samma område och dessutom de nationella analoga tillstånden och eventuella digitala tillstånd som kan tas emot i aktuellt sändningsområde.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2. Tidigare förarbeten finns i prop. 2009/10:115 s. 229 ff. och 309.

Tillståndsvillkor

8 §

Innehållet motsvarar bestämmelserna i 13 kap. 9 § första stycket och 27 § första stycket och innebär bl.a. att det ska vara möjligt att förena såväl analoga som digitala kommersiella tillstånd med innehållsvillkor. Av bestämmelsen framgår vidare att det kan ställas villkor om att inte förändra ägarförhållandena och inflytandet i det företag som innehar tillståndet mer än i begränsad omfattning. Det är en skillnad mot vad som gäller idag för analog kommersiell radio, då inflytande över ett sådant tillstånd i stället regleras direkt i radio- och tv-lagen. Enligt nuvarande 13 kap. 5 § får en fysisk eller juridisk person inte förfoga över mer än ett tillstånd att sända analog kommersiell radio inom ett sändningsområde, om det finns skäl att anta att det kan inverka menligt på konkurrensen. Då tillstånden föreslås fördelas genom ett urvalsförfarande, där bl.a. ägarförhållandena ska beaktas, ska därför villkor om både ägande

och inflytande kunna ställas även för analog kommersiell radio. Tidigare förarbeten finns i prop. 1999/2000:55 s. 54 ff. samt prop. 2009/10:115 s. 222 f., 229 ff. och 309.

Konkurrenslagen förbjuder konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag och att företag som har en dominerande ställning utnyttjar sin marknadsmakt. Konkurrensverket är den myndighet som har tillsyn över att konkurrenslagens bestämmelser följs.⁶⁰

Tillståndens giltighetstid

9 §

Innehållet motsvarar bestämmelsen i 13 kap. 30 §. Tidigare förarbeten finns i prop. 2009/10:115 s. 236 f och 310 f. samt prop. 2014/15:118 s. 33 f.

Yttrande över tillståndsvillkor

10 §

Innehållet motsvarar innehållet i bestämmelserna i 13 kap. 9 § andra stycket och i 27 § andra stycket och har lagts i en särskild bestämmelse. Nytt är att innehållsvillkor ska godkännas även av tillståndshavarna för analog kommersiell radio. Tidigare förarbeten finns i prop. 1999/2000:55 s. 54 ff. samt prop. 2009/10:115 s. 222 f., 232 f. och 309 f.

Överlåtelse av tillstånd

11 §

Innehållet i bestämmelsen motsvarar delvis innehållet i nuvarande 13 kap. 18 och 28 §§. Bestämmelsen innebär att det även kommer ställas krav på att förvärvaren av ett analogt kommersiellt tillstånd har tekniska och finansiella förutsättningar att sända under resterande tillståndperiod. Sådana krav ställs idag för digital kommersiell radio. Tidigare förarbeten finns i prop. 1992/93:70 s. 50, prop. 1999/2000:55 s. 69 f., 89, prop. 2009/10:115 s. 225 f. och 307 samt prop. 2011/12:151 s. 29.

12 §

Innehållet i bestämmelsen motsvarar nuvarande 13 kap. 19 och 29 §§. Tidigare förarbeten finns i prop. 1999/2000:55 s. 69 f. samt prop. 2009/10:115 s. 235 f. och 285.

Avgifter

13 §

Bestämmelsen motsvarar innehållet i nuvarande 13 kap. 25 § och innebär att en avgift även får tas ut för ansökan om analog kommersiell radio. Det har sin grund i det ändrade tillståndsförfarandet för analog kommersiell radio. Tidigare förarbeten finns i prop. 2009/10:115 s. 233 f.

Tillståndets upphörande vid konkurs, likvidation och dödsfall

14 §

Innehållet i bestämmelsen motsvarar nuvarande 13 kap. 32 §. Tidigare förarbeten finns i prop. 2009/10:115 s. 237 f. och 311.

⁶⁰ <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/lagar-och-regler/konkurrenslagen-i-korthet/>, hämtat 2022-12-07.

16 kap. Granskning och tillsyn

3 §

Ändringen i bestämmelsen består enbart i en ändrad hänvisning.

17 kap. Straff, särskild avgift och vite

11 §

Ändringarna i bestämmelsen består i en ändrad hänvisning och ett borttagande av punkt 11 som en följd av att 16 kap. 12 § upphävs, se ovan under inledningen till författningskommentarerna.

18 kap. Återkallelse av tillstånd

5 §

Ändringen i bestämmelsens första stycke 5 består enbart i en ändrad hänvisning.

Eftersom de analoga kommersiella tillstånden ska fördelas efter ett urvalsförfarande måste även återkallelsegrunderna ändras och anpassas till vad som gäller vid återkallelse av de digitala kommersiella tillstånden. Bestämmelsens andra och tredje stycke upphör att gälla. Tidigare förarbeten finns i prop. 1999/2000:55 s. 65 f., 90 och prop. 2009/10:115 s. 239 samt prop. 2019/20:168 s. 160 ff. och s. 220.

7 §

Ändringen i bestämmelsens första stycke består enbart i en ändrad hänvisning.

Bestämmelsens andra stycke upphör att gälla som en följd av att 5 § andra och tredje styckena upphör att gälla. Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:160 s. 143 f och 193 samt prop. 2007/08:8 s. 56 f. och 67.

20 kap. Överklagande

2 §

Som en följd av att bestämmelser om sändningsavgift för analog kommersiell radio upphör att gälla upphör även första stycket 4 att gälla.

Övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Tidpunkten är vald för att myndigheten i god tid ska kunna förbereda utlysning, besluta om tillstånd och att eventuella överklaganden ska ha avgjorts. innan tillstånden börjar gälla den 1 augusti 2026.

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

Litteraturförteckning

Svenskt offentligt tryck

Ds 2022:1 Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet

Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU25 Lokalradiofrågor

Prop. 2009/10:115 En ny radio- och tv-lag

Prop. 2016/17:136 Vissa frågor om kommersiell radio

Prop. 2021/22:163 Bättre villkor för kommersiell radio

SOU 2019:7 Skogsbränderna sommaren 2018 Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning

Litteratur, rapporter m.m.

Myndigheten för press, radio och tv, Medieutveckling 2022 Ljudkonsumtion

Myndigheten för radio och tv, Närradio 2012: En kartläggning av det svenska närradiolandskapet (dnr 11/03755)

Sveriges Radio AB, Sveriges Radio Public service-redovisning 2021