

Regelrådet är ett oberoende särskilt beslutsorgan utsett av regeringen. Rådets uppgift består av att bedöma konsekvensutredningars kvalitet med hänsyn till de effekter författningsförslaget kan få för företag.

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över från analog till digital marksänd radio – en plan från Digitalradiosamordningen (SOU 2014:77)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag på dels lag med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio (lagen om tillfälligt tillstånd), dels förslag till ändring av radio- och tv-lagen (2010:696). De nuvarande tillstånden för att sända analog kommersiell radio löper ut den 31 juli 2018. Lagen om tillfälligt tillstånd föreslås tillämpas för förlängningar av dessa tillstånd. Myndigheten för radio och tv beslutar om förlängning och den föreslagna tillståndspanen sträcker sig från 1 augusti 2018 till och med den 31 december 2022. Därefter föreslås en möjlighet att besluta om ytterligare en tillståndspanen om två år. Det föreslås att en ansökan om förlängning av tillstånd ska godkännas om inga skäl finns för att återkalla tillståndet enligt 18 kap. radio och tv-lagen och tillståndshavaren bedriver digitala marksändningar vid sidan av de analoga. Utöver detta krävs att tillståndshavaren har ingått avtal med övriga tillståndshavare avseende skyldigheten att i sändningar samverka med dem för att informera om digitalradioövergången och det utbud som tillhandhålls genom digitala marksändningar. Därtill bortfaller sändningsavgiftskravet vid tillståndsförlängningar.

De tillstånd som inte förlängs kommer som tidigare att auktioneras ut i ett slutet anbudsförfarande enligt radio- och tv-lagen. De förändringar i radio- och tv-lagen som föreslås innebär att även dessa tillstånd kommer att förenas med ett krav på att ingå samverkansavtal med övriga tillståndshavare.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningens uppdrag består i att lämna förslag till plan för övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio. En utgångspunkt för arbetet är att övergången ska vara marknadsdriven. Förslaget är författat på så sätt att företagen motiveras att övergå till digitala sändningar gradvis och relativt självständigt. Reglerna ska verka för att de företag som får förlängt sändningstillstånd också är de

företag som aktivt kommer att verka för en övergång till digitala sändningar. Regelrådet bedömer att förslagsställaren tillräckligt väl redovisat förslagets bakgrund och syfte.

Alternativa lösningar och effekterna om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen presenteras en alternativ lösning till förlängningen av villkorstiden. Den alternativa lösningen innebär en tidigarelagd utlysning av tillstånd enligt bestämmelserna i radio- och tv-lagen. Tillstånden ska sedan i vanlig ordning fördelas genom ett slutet anbudsförfarande.

Tidigarelägningen krävs för att inte digitaliseringen ska försenas, och tillstånden kommer sedan gälla fram till den 1 augusti 2018 då de upphör att gälla. Liksom för huvudförslaget så kommer ett aktivt arbete för digitalisering att krävas av tillståndshavarna och tillståndet ska förenas med krav på avtal om att informera om övergången. I konsekvensutredningen anges att nackdelarna med förslaget är en senare digitalisering och högre kostnader för tillståndshavarna på grund av anbudsförfarandet och därmed mindre resurser för digitalisering. Det alternativa förslaget motiveras av vissa radioföretags syn på förutsättningarna för en förlängning och deras vilja att få sändningstillstånd i fler områden. Regelrådet bedömer att förslagsställaren tillräckligt väl har redogjort för alternativa förslag. Mot bakgrund av att beslutet om övergång till digitalradio redan är fattat framstår det inte som nödvändigt med en presentation av effekterna av om regleringen inte kommer till stånd.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen saknas en diskussion kring förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Eftersom förslaget innebär en försämring av möjligheterna för bland annat europeiska företag att etablera sig på det svenska analoga radionätet under den kommande tillståndsperioden anser Regelrådet att en diskussion om överensstämmelse med EU-rätten hade varit behövlig. Regelrådet bedömer att förslaget är bristfälligt i denna del.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Lagen med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Tidpunkten är vald med hänsyn till att beslut om förlängning av tillstånd bör fattas innan tillstånden löper ut i juli 2018. Lagen föreslås upphöra att gälla den 1 juli 2021 vilket är sex månader efter den tidpunkt regeringen senast ska ha beslutat om när avvecklingen av analoga sändningar ska ske. Regeringen har då möjlighet att i samband med beslutet om avveckling också besluta om förlängning av lagen. Vad gäller information om regleringen föreslås den tillhandahållas av Myndigheten för radio och tv genom direktförmedling. Regelrådet bedömer att förslagsställaren på ett godtagbart sätt har behandlat frågorna om tidpunkt för ikraftträdande och behovet av speciella informationsinsatser.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de berörda företagen är företag som är innehavare av tillstånd att sända analog kommersiell radio. Det finns idag 99 sändningstillstånd och över 52 sändningsområden i riket. Radiomarknaden domineras av de två nätverken MTG Radio AB och SBS Discovery Radio AB, vilka båda ingår i internationella mediekoncerner. MTG Radio AB är en del av Modern Times Group MTG AB och SBS Discovery AB tillhör SBS Discovery Limited. Det anges att de två dominerande nätverken tillsammans antingen har ägarintressen eller samarbetsavtal med samtliga tillståndshavare. Regelrådet hade här velat ha en bättre redovisning av de företag som har tillstånden. Information om

storleken på företagen saknas också. Vidare hade det enligt Regelrådets mening varit önskvärt med en analys kring om företagskategorier såsom exempelvis tillverkare av radioapparater och bilar med radiomottagare i samt försäljare av radioapparater eller andra produkter med inbyggda radiomottagare också hade berörts av förslaget.

Förändringen i de berörda företagens kostnader och verksamhet

Administrativa kostnader

Enligt huvudförslaget kommer de nuvarande sändningstillstånden att förlängas vilket gör att någon utlysning av tillstånden följt av en fördelning i enlighet med ett auktionsförfarande inte blir nödvändigt, annat än för de tillstånd som inte förlängs. I konsekvensutredningen anges att detta kommer att leda till besparingar för företagen, men besparingarna specificeras inte i tid eller pengar. Förslaget kommer även medföra vissa nya administrativa kostnader till följd av tillståndshavarens skyldigheter att samverka med andra tillståndshavare och informera om övergången till digitala sändningar. Konsekvensutredningen innehåller ingen redovisning av omfattningen av dessa kostnader. Regelrådet bedömer att förslagets konsekvenser för företagen både vad gäller ökade och minskade administrativa kostnader borde ha beskrivits utförligare och redovisats mer specifikt.

Vad gäller det alternativa förslaget så kvarstår kritiken mot den bristande redovisningen av följderna av samverkansavtalet. Däremot bör förslaget i övrigt inte få några konsekvenser vad gäller de administrativa kostnaderna då auktionsförfarandena kommer att genomföras i vanlig ordning.

Materiella kostnader

I konsekvensutredningen saknas information om ifall materiella kostnader kan uppkomma till följd av förslaget. Regelrådet bedömer att förslagets eventuella effekter avseende materiella kostnader borde ha utretts utförligare. En diskussion kring om materiella kostnader kan uppkomma för eventuellt övriga berörda företag som tillverkar eller säljer radioapparater eller produkter med radiomottagare eftersöks också.

Finansiella kostnader

De finansiella kostnaderna för företagen kommer att sjunka i och med att avgiften för sändningstillstånd försvinner. I konsekvensutredningen anges inte hur stor besparing detta kommer att innebära för företagen vilket Regelrådet bedömer utgör en brist.

Vad gäller det alternativa förslaget så anges det att sändningstillstånden kommer att bli billigare då deras värde sänks på grund av den framtida övergången till digitala sändningar. I konsekvensutredningen saknas en mer detaljerad genomgång över värdeförändringarnas bakgrund och konsekvenserna för företagen vilket enligt Regelrådets mening utgör en brist.

Verksamhet

Det saknas information om vilken påverkan på verksamheten förslaget kan ge upphov till. Eftersom tillståndshavarna kommer att avkrävas informationsinsatser gentemot lyssnarna kring övergången till digitalradio framstår det enligt Regelrådets mening som att relativt omfattande verksamhetskostnader kan uppkomma. Att dessa inte beskrivits närmare bedöms utgöra en brist i konsekvensutredningen.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslaget kommer att påverka konkurrensförhållandena för företagen. Genom att enligt huvudförslaget tillåta de nuvarande tillståndshavarna att förlänga sina tillstånd så kommer andra företags introduktion på marknaden försvåras och befintliga tillståndshavares möjligheter att påverka nuvarande konkurrensförhållanden att försämrats. Det anges dock att på sikt så kommer förslaget att förbättra möjligheterna för fler att bedriva kommersiell radio eftersom den digitala tekniken har utrymme för fler kanaler och möjligheterna att bedriva rikstäckande sändningar blir bättre. Det anges vidare att efter övergången till digital radio så kommer det att finnas fler tillstånd att dela ut än det funnits företag som lämnat anbud enligt det äldre systemet. Regelrådet bedömer att förslagsställaren har beskrivit förslagets effekter på konkurrensen på ett godtagbart sätt.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslaget kommer att medföra krav för publiken att tids nog byta ut sina radiomottagare. Utredaren uppskattar att cirka tio miljoner FM-mottagare kan behöva skrotas vid teknikskiftet. Det anges vidare att många idag lyssnar på radio genom sina mobiltelefoner men att dessa saknar mottagare för digitalradio. Av remissen framgår vidare att cirka 31 % av radiolyssnandet sker i bilar och att dessa oftast inte klarar av att ta emot digitalradio om de inte uppgraderas med en mottagare. Mottagaren kan bland annat utgöras av en egeninstallerad adapter med antenn på insidan av bilen. Nackdelen är att mottagningen är sämre än om antennen varit placerad utanför bilen samt att adaptern måste försörjas med ström. Adaptern måste sedan antingen kopplas in i bilradion eller sända till bilradion över FM-bandet, vilket kan orsaka störningar. En fackman kan också anlitas för att installera en adapter med antenn på utsidan eller byta ut bilens radio men detta torde vara relativt dyrt. Vidare anges det i remissen att biltillverkare i Norge inte alltid erbjuder digitalradiomottagare trots att de genomfört en övergång till digitalradiosändningar. Dessa hinder kan enligt Regelrådets mening riskera att menligt påverka publikens storlek då vissa radiolyssnare kanske slutar lyssna på radio istället för att köpa nya mottagare och adapterar. Detta skulle göra att intäktsmöjligheterna från annonser för radioföretagen försämrades. Eftersom annonsförsäljning enligt remissen är företagets huvudsakliga inkomstkälla hade det enligt Regelrådets mening varit önskvärt om dessa risker hade utretts ytterligare.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren har inte angett att någon särskild hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning. Däremot anges att fler företag enklare kommer att kunna bedriva kommersiell radioverksamhet. Enligt Regelrådets mening torde vidare borttagandet av avgift för sändningstillstånd underlätta för små företag varför det inte kan anses behövt med en vidare redovisning av behovet av särskild hänsyn för dessa företag.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har identifierat styrkor med remissen. Bland annat har en alternativ lösning presenterats och vissa konsekvenser av den har utretts. Konsekvensutredningen innehåller dock ett flertal brister som beskrivs nedan.

Konsekvensutredningens brister består främst i att förslagets effekter vad gäller kostnaderna för de berörda företagen inte har utretts tillräckligt. Vidare saknar Regelrådet en mer utförlig redovisning av vilka företag som berörs av förslaget samt om några överväganden behöver göras vad gäller förslagets

överensstämmelse med EU-rätten. Slutligen hade en mer långtgående analys av förslagets effekter på radiolyssnandet varit önskvärt då antalet radiolyssnare är av stor vikt för företagen. Regelrådet bedömer därför efter en sammantagen bedömning att konsekvensutredningen inte uppfyller de krav som ställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 mars 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Lennart Palm, Leif Melin och Eleonor Kristoffersson.

Ärendet föredrogs av Nils Edvall.

Pernilla Lundqvist
Ordförande

Nils Edvall
Föredragande