

En modell för marknäten

Uppdrag, finansiering och organisation

*Slutbetänkande av
Distributionsutredningen 2024*

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:64

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéstöd, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1625-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1626-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 29 augusti 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga distributionen av radio- och tv-program i marknätet och över internet samt vid behov lämna förslag för en väl fungerande distribution över internet. Juristen och före detta generaldirektören Charlotte Ingvar-Nilsson förordnades som särskild utredare. Utredningen antog namnet Distributionsutredningen 2024 (Ku 2024:02).

Den 3 juli 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Distributionsutredningen 2024 med uppdrag att analysera och vid behov lämna förslag om utformningen av Teracoms samhällsuppdrag samt hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras och finansieras. Utredningstiden förlängdes samtidigt.

Den 15 december 2025 överlämnade utredningen sitt delbetänkande Distribution av radio och tv i det nya medielandskapet (SOU 2025:116).

I samband med att utredningen inledde sitt arbete enligt tilläggsdirektiven utsågs även en ny expertgrupp. Kanslirådet Linda Lausson, departementssekreterarna Alexander Lindström och Clara Lundgren, verksamhetssamordnaren Mikael Billinger, juristen Lottie-Ann Lindström och översten Henrik Sjövall förordnades som experter i utredningen. Ämnesrådet Filippa Arvas Olsson, kanslirådet Erik Hellsten, departementssekreteraren Henrik Hultberg och kanslirådet Kerstin Morast var kvar som experter sedan tidigare. Kerstin Morast entledigades den 9 februari 2026 och samma dag förordnades kanslirådet Nadine Arbouz att vara expert i utredningen. Erik Hellsten entledigades den 30 mars 2026. Linda Lausson entledigades den 11 maj 2026 och samma dag förordnades kanslirådet Leif Ljungqvist som expert i utredningen.

Under perioden som utredningen arbetat med tilläggsuppdraget har verksjuristen Emelie Snellman varit anställd som huvudsekreterare i utredningen och seniora rådgivaren Anders Björklund som sekreterare.

Härmed överlämnar utredningen sitt slutbetänkande En modell för marknäten. Uppdrag, finansiering och organisation (SOU 2026:64). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2026

Charlotte Ingvar-Nilsson

Anders Björklund
Emelie Snellman

Innehåll

Sammanfattning	11
Bakgrund och beskrivning av nuläget	11
Samhällsuppdrag.....	13
Finansiering	15
Organisation.....	18
Andra åtgärder.....	20
 1 Uppdrag och genomförande.....	 23
1.1 Utredningens arbete	24
1.2 Utgångspunkter och avgränsningar	24
1.3 Utredningens betänkande	25
 2 Bakgrund och beskrivning av nuläget	 27
2.1 Inledning.....	27
2.2 Om marknäten och vad de används för.....	28
2.2.1 Kort om infrastrukturen och serviceorganisationen	28
2.2.2 Kompletterande infrastruktur	29
2.2.3 Distribution av radio och tv i marknäten.....	29
2.2.4 Övrig användning av infrastruktur och serviceorganisation	35
2.2.5 Marknäten utvecklas efter kunders krav	38

2.3	Teracoms uppdrag och historik.....	39
2.3.1	Nuvarande uppdrag.....	39
2.3.2	Organisationsstruktur	42
2.3.3	Historik och beslut om bolagets verksamhet.....	42
2.3.4	PTS tidigare prisreglering	49
2.4	Styrning och reglering av statligt ägda bolag	49
2.5	Finansiering av statligt ägda bolag.....	53
2.6	Finansiering och kostnader.....	53
2.6.1	Övergripande om finansiering.....	53
2.6.2	Teracoms kostnader och intäkter.....	54
2.6.3	Public service-företagens kostnader ökar	56
2.7	Tidigare utredningar och rapporter	58
2.7.1	Analyser av ägandet i Teracom och Telia	58
2.7.2	Utredningar inom Regeringskansliet.....	59
2.7.3	Rapporter om Rakel G2.....	60
2.7.4	Granskningar av Riksrevisionen.....	62
2.8	Kort om marknäten i andra länder	63
3	Samhällsuppdrag.....	65
3.1	Inledning	65
3.2	Samhällsuppdragets innebörd och syfte.....	65
3.3	Ägaranvisning	68
3.3.1	Avsaknad av ägaranvisning	68
3.3.2	Styrning genom ägaranvisning och uppdragsmål	69
3.3.3	Samhällsuppdraget bör beskrivas i ägaranvisning	72
3.3.4	Specifika ekonomiska mål.....	75
3.3.5	Krav på redovisning	82
3.3.6	Uppdragsmål	84
3.3.7	Beslutsprocess	86

3.4	Förändrat samhällsuppdrag	87
3.4.1	Behovet av förändring	87
3.4.2	Analys av möjliga förslag	89
3.4.3	Ett ändrat samhällsuppdrag	91
4	Finansiering.....	95
4.1	Inledning.....	95
4.2	Utgångspunkter	96
4.3	Inga särskilda åtgärder vidtas	97
4.4	Extra medelstilldelning	99
4.5	Alternativ för finansiering.....	103
4.5.1	Ägarstyrning av befintliga finansiella tillgångar ..	103
4.5.2	Anslag.....	106
4.6	Sammanfattande slutsatser	118
5	Organisation	121
5.1	Inledning.....	121
5.2	Dagens organisation	122
5.3	Rådighet över statligt ägda bolag	123
5.4	Skäl för förändring	126
5.4.1	Avvägningar behöver göras	126
5.4.2	Effektivitet	127
5.4.3	Kontroll.....	130
5.5	Utmaningar att beakta vid förändring	136
5.5.1	Transaktionskostnader och effekter på priser	136
5.5.2	Tjänsteutbud	136
5.5.3	Kompetensförsörjning	136
5.5.4	Kontroll och säkerhetsskydd	137
5.6	Alternativet att avyttra till ny ägare	138
5.6.1	Fördelar som kan uppnås	138
5.6.2	Överväganden och åtgärder inför en avyttring....	139
5.6.3	Skrivelser från Telia	144
5.6.4	Statens ägarinflytande i Telia	145

5.6.5	Skäl för statligt ägande av bolag	145
5.6.6	Tidigare bedömningar och uttalanden kring ägandet av Teracom	146
5.6.7	Tidigare bedömningar av ägandet i Telia	148
5.6.8	Bedömning	150
5.7	Alternativet överlåtelse till myndighet.....	151
5.7.1	Skillnader mellan aktiebolag och myndighet.....	151
5.7.2	Fördelar som kan uppnås.....	159
5.7.3	Överväganden och åtgärder inför en överlåtelse.....	161
5.7.4	Kriterier vid bedömning av om statlig verksamhet bör bedrivas i bolagsform	163
5.7.5	Bedömning	166
5.8	Alternativet övergång till public service.....	167
5.9	Förändring av ägande respektive verksamhetsform bör undersökas.....	168
6	Andra åtgärder.....	171
6.1	Inledning	171
6.2	Ett effektivt utnyttjande av frekvenser är samhällsekonomiskt gynnsamt.....	172
6.2.1	Användningen av frekvenser för marksänd tv.....	172
6.2.2	Effekter av att frigöra frekvenser	174
6.2.3	Pågående internationellt arbete	176
6.2.4	Frekvensbandet är attraktivt	178
6.2.5	Att fördela frekvenser.....	178
6.2.6	Visst sändningsutrymme behövs för tv- sändningar så länge public service är skyldigt att sända tv i marknätet.....	179
6.2.7	Tillgången till tv över internet och marknätens betydelse för beredskap och säkerhet	180
6.2.8	Förslag om att tillsätta en utredning om avveckling av tv-sändningar i marknätet.....	183
6.3	Public service-företagen bör undersöka möjliga områden för närmare samarbete.....	186

7	Slutsatser	189
7.1	Samhällsuppdrag	189
7.2	Finansiering	190
7.3	Ägande och verksamhetsform.....	191
7.4	Andra åtgärder	191
8	Konsekvensanalys.....	193
8.1	Inledning.....	193
8.2	Ägaranvisning för samhällsuppdraget.....	193
8.2.1	Problembeskrivning och alternativ som övervägts	193
8.2.2	Kostnader och finansiering	194
8.2.3	Förenlighet med EU-rätt	195
8.2.4	Ikraftträdande, informationsinsatser och utvärdering.....	196
8.3	Organisatoriska förändringar av ägande och verksamhetsform undersöks närmare.....	196
8.3.1	Problembeskrivning och alternativ som övervägts	196
8.3.2	Offentligfinansiella effekter.....	198
8.3.3	Konsekvenser för enskilda	199
8.3.4	Förenlighet med EU-rätt	199
8.3.5	Ikraftträdande, informationsinsatser och utvärdering.....	199
8.4	Regeringens beslut om sändningsutrymme för marksänd tv ses över i närtid.....	199
8.5	Utredning om avveckling av tv i marknätet	200

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:74	203
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:69	213

Sammanfattning

I detta slutbetänkande redovisar Distributionsutredningen 2024 andra delen av sitt uppdrag; att analysera om Teracoms samhällsuppdrag är ändamålsenligt utformat, analysera hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras, hur infrastrukturen för och driften av marknäten finansieras samt vid behov lämna förslag på ändringar.

Bakgrund och beskrivning av nuläget

Den rikstäckande infrastruktur som utgör basen för marknäten för radio och tv ägs och drivs av statligt helägda Teracomkoncernen¹. Marknäten består i korthet av ett nät av höga radio- och tv-master som är ihopkopplade med hjälp av ett dedikerat förbindelsenät. Förbindelsenätet utgörs av två sammankopplade rikstäckande nätstrukturer, ett fiberstamnät och ett radiolänkstamnät. För att underhålla infrastrukturen finns en nationellt utbredd serviceorganisation. Genom marknäten tillhandahåller Teracom tjänster för utsändning av radio- och tv-program med möjlighet att nå 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen.

Public service-företagen använder sig av Teracoms marknät för distributionen av marksänd radio och tv. SR och SVT är ålagda att sända i marknäten samt ge utrymme för sändningar från UR till och med 2033. Även de kommersiella programföretag som sänder radio i marknät använder sig av Teracoms marknät för distributionen, med något undantag. Det finns inte något kommersiellt intresse av att sända tv i marknätet.

¹ Teracomkoncernen består av moderbolaget Teracom Group AB samt det helägda dotterbolaget Teracom AB.

Marknäten har historiskt varit det enda sättet att ta emot radio och tv. Fram till bildandet av Teracom i början av 1990-talet skötes marknäten av statliga Televerket. Under en följd av år har en utveckling pågått i riktning mot att allt fler tar del av radio, tv och annan media över internet. Intresset för att lyssna på marksänd radio är fortfarande stort och många lyssnar hemma och i bilen. Vad gäller tv är det en tydlig och stark trend att allt färre hushåll använder marknätet för att ta emot tv och att en förflyttning sker till tjänster som distribueras över IP-nät. Via marknäten är det endast möjligt att ta del av linjär radio och tv. Marknäten för radio respektive tv har flera egenskaper som är särskilt relevanta vid höjd beredskap eller fredstida krissituationer, det gäller exempelvis hög täckning och förmåga att motstå längre elavbrott. Marknäten har över tid utvecklats efter kunders – bland annat public service-företagens – krav.

Teracom erbjuder utöver radio- och tv-distribution i marknäten även kommunikationslösningar och andra tjänster som utnyttjar såväl den landsomfattande infrastruktur som den serviceorganisation som har byggts upp för marknäten. Olika typer av tjänster riktar till samhällsviktiga kunder inom totalförsvaret, till exempel Försvarsmakten, Luftfartsverket och Myndigheten för civilt försvar. Bolaget har även kunder från privat sektor. Fördelaktiga egenskaper Teracom har för aktörer inom totalförsvaret som köper andra tjänster än radio- och tv-distribution är bland annat det statliga ägandet, att infrastrukturen byggts upp efter höga krav på robusthet och uthållighet, den nationella serviceorganisationen och att infrastrukturen för marknäten täcker hela landet.

Att programföretagens och andra samhällsviktiga aktörers tjänster fungerar i alla lägen är av mycket stor vikt.

Teracom's uppdrag att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program i marknäten är ett samhällsuppdrag som fastställts av riksdagen. För dessa tjänster har Teracom ett de facto-monopol. Fram till och med 2025 omfattades bolaget av en reglering från Post- och telestyrelsen. Teracom var bland annat skyldigt att tillämpa kostnadsorienterad prissättning utifrån en viss beräkningsmetod. Regleringen syftade till att minska risken för överprissättning, som ökar programföretagens distributionskostnader.

Marknäten finansieras i dagsläget genom intäkter från bland annat de radio- och tv-företag som använder nätet för att distribuera radio

och tv. Andra aktörer som köper tjänster som Teracom erbjuder utöver samhällsuppdraget, det vill säga beredskaps- och inplaceringstjänster samt kommunikationstjänster, bidrar också till finansieringen av marknäten. Dessa aktörer är med och betalar för de samkostnader som är gemensamma för de olika tjänsterna. Teracom uppger att kostnaden för samhällsuppdraget var drygt en miljard kronor 2025 varav SR, SVT och UR finansierar omkring hälften. Teracoms totala intäkter var cirka 1,48 miljarder kronor 2025.

Det förhållandet att Boxer och TV4 inte längre använder marknätet för tv och har medfört att Teracom höjt priserna markant gentemot public service-företagen.

I tidigare utvärderingar och rapporter har analyserats bland annat om Teracom ska få ett förändrat samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta en kommunikationslösning för samhällsviktiga aktörer som ersätter Rakel – det som benämns Rakel G2. Det blev sedermera Myndigheten för civilt försvar som behåller ansvaret för att utveckla, etablera och underhålla Rakel G2. Riksrevisionen har 2016 gjort en granskning av Teracom och av regeringens styrning av bolaget, där bland annat samhällsuppdraget diskuteras.

Samhällsuppdrag

Teracom har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag som i korthet innebär att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program i marknäten. Utöver samhällsuppdraget har Teracom i uppdrag att bland annat aktivt utveckla, erbjuda och driva kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer. I dessa delar verkar bolaget i konkurrens med andra leverantörer.

Ett samhällsuppdrag innebär vanligtvis att bolagets verksamhet har som syfte att säkerställa viss samhällsnytta, som annars inte skulle erbjudas av marknaden eller vara tillgänglig på ett ändamålsenligt sätt. Samhällsuppdrag syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till ägaren.

För många statligt ägda bolag med samhällsuppdrag har ägaren gett ägaranvisningar där det kan specificeras hur samhällsuppdraget finansieras, redovisas och följs upp. För Teracom saknas ägaranvisning. Regeringen har tidigare uttryckt att ägaranvisning med minst ett uppdragsmål ska tas fram för Teracom. Uppdragsmål för

bolag med statligt ägande ställs för att kunna säkerställa att samhällsuppdragen utförs väl.

I dag är det otydligt vad samhällsuppdraget innebär och hur det utförs. Det finns bland annat ett behov av att öka transparensen kring kostnader och intäkter för samhällsuppdraget. För bolagets uppdragsgivare och konkurrenter är det av stor betydelse att Teracoms samhällsuppdrag är tydligt och transparent formulerat. Utredningen föreslår att ägaranvisning utfärdas vari samhällsuppdraget tydliggörs och beskrivs närmare. En del av denna närmare beskrivning bör vara ägarens förväntan på avkastning för samhällsuppdraget. Utredningen föreslår därför att det i ägaranvisning anges att inget överskott förväntas för samhällsuppdraget. Vidare föreslår utredningen att regeringen i ägaranvisningen begär redovisning av kostnader och intäkter för samhällsuppdraget. Därigenom understryker ägaren betydelsen av att följa upp och rapportera hur fördelningen av kostnader utvecklas mellan samhällsuppdraget och övrig verksamhet. Utredningen föreslår att ägaranvisningen även innehåller uppdragsmål om att följa upp vilken andel av totala intäkter som utgörs av intäkter från public service-företagen. Uppdragsmål föreslås även för årlig uppföljning av kapacitetsutnyttjande av infrastrukturen samt indikatorer för kunders nöjdhet.

Samhällsuppdraget är, som det nu är formulerat, villkorat av efterfrågan från programföretagen och att dessa enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra i ett marknät. Infrastrukturen och serviceorganisationen som byggts upp för marknäten för radio och tv är emellertid betydelsefulla även för andra samhällsviktiga aktörer än programföretagen, framför allt ur beredskapssynpunkt, oberoende av programföretagens skyldigheter. Marknäten fyller därmed en viktig funktion för samhället och är betydelsefulla för totalförsvaret i stort, inte enbart för programföretagen. Utredningen bedömer därför att det bör övervägas att ändra Teracoms samhällsuppdrag till att upprätthålla och tillhandahålla infrastrukturen som byggts upp för marknäten för radio och tv samt den befintliga serviceorganisationen som är utbredd i hela landet. Uppdraget blir därmed inte längre villkorat av efterfrågan från programföretag. Ett sådant samhällsuppdrag är mer ändamålsenligt än det nuvarande samhällsuppdraget.

Utredningen har även övervägt andra alternativ för justering eller komplettering av samhällsuppdraget. Bedömningen är att Teracoms

nuvarande samhällsuppdrag inte bör ersättas av ett teknikneutralt uppdrag rörande infrastruktur för medieberedskap. Samhällsuppdraget bör inte heller utvidgas till att omfatta uppdraget att erbjuda kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer.

Sammantaget är det nödvändigt att vidta åtgärder för att samhällsuppdraget ska kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, som framtagande av ägaranvisning och fortsatta överväganden för ett förändrat samhällsuppdrag. Åtgärderna är dock inte tillräckliga för att möta utmaningar för långsiktigt hållbar finansiering och organisering av marknätens drift och förvaltning. Varken ägaranvisning eller ett förändrat samhällsuppdrag kan påverka underliggande kostnader eller motverka att priser höjs för kunder till följd av att förväntade intäkter inte realiserar.

Finansiering

Marknäten för radio och tv finansieras genom intäkter från bland annat public service och de kommersiella radioföretag som använder Teracoms nät för radiosändningar. Aktörer som använder infrastrukturen och serviceorganisationen för marknäten för andra ändamål bidrar till finansieringen och avlastar därmed en stor del av kostnaderna för samhällsuppdraget.

2025 ökade Teracoms intäkter jämfört med 2024, detta trots att Tele2 (Boxer) lämnade marknätet för tv vid årsskiftet 2024/2025 och att inga intäkter längre kommer från den kunden. Ett år senare slutade även TV4 att sända i marknätet. Teracom har som en följd av detta höjt priserna markant för public service-företagen. För SVT – som numera är den enda aktör som sänder tv i marknäten – har kostnaden fördubblats mellan 2024 och 2026. För SR har kostnaden ökat med cirka 20 procent under samma period. Även UR har fått en kostnadsökning. Finansieringen av Teracoms samhällsuppdrag har inte påverkats av förlusten av intäkter från kommersiell tv och bolaget har – om kostnadsansvaret fortsatt fördelas på samma sätt – inte behov av ytterligare medel för att sköta samhällsuppdraget.

SR, SVT och UR tilldelades efter beslut i riksdag och regering i slutet av 2025 medel som bland annat ska täcka kostnader för distribution i marknäten. Beslut om medelstilldelning gäller hela uppdragsperioden 2026–2033. Public service-företagens skyldighet att sända

i marknäten gäller under samma period. Riksdagen kan i absoluta undantagsfall besluta om extra medelstilldelning till public service-företagen. I juni 2026 remitterade regeringen en promemoria med förslag på extra medelstilldelning till SR och SVT för ökade kostnader för marknäten. Riksdagen kan även ändra beslutet om medelstilldelning för perioden 2026–2033 som ett alternativt sätt att kompensera public service-företagen för den prishöjning som lett till ökade marknätstkostnader. Det skulle dock innebära ett avsteg från principen om att public service-uppdragets ekonomiska förhållanden inte bör ändras under hela den tid som uppdraget gäller.

Utredningen har övervägt alternativa sätt att finansiera infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv.

Ett alternativ är att ägaren styr hur Teracom använder sina befintliga finansiella tillgångar. Bolaget har en soliditet som med stöd av ekonomiska mål utgör reserv vid ekonomiska händelser som belastar bolaget. Denna reserv skulle kunna disponeras för att helt eller delvis hantera den finansiella påverkan som intäktsvariationer medför. Variationer i intäkter skulle hypotetiskt på en fungerande konkurrensutsatt marknad inte med automatik förväntas kunna kompenseras genom prishöjningar för kunder. Prisbildningen måste i en sådan marknad i stället förhålla sig till de priser övriga konkurrenter erbjuder om produkten ska kunna generera intäkter. Att föreslå hur soliditeten i bolaget kan användas ingår i styrelsens ansvar. Om ägaren styr användningen av Teracom's befintliga finansiella tillgångar innebär det åtgärder som inte bedöms vara förenliga med praxis för statens styrning av bolag med statligt ägande. I ett vidare perspektiv kan det anses vara olämpligt, då denna typ av ingrepp från ägaren begränsar bolagets rådighet och inskränker styrelsens utrymme att agera enligt sitt ansvar. Utredningens bedömning är därför att ägarstyrning som påverkar hur Teracom använder sina befintliga finansiella tillgångar inte är en lämplig åtgärd.

Ytterligare alternativ som utredningen övervägt är att finansiera samhällsuppdraget med statliga medel via anslag, antingen till Teracom eller public service-företagen.

En förutsättning för anslagsfinansiering är att kostnaden för att utföra samhällsuppdraget kan avgränsas och beräknas. En förändring med tillskott genom anslag kräver därför en analys som inkluderar statsstöd och praktiska frågor, som parametrar för beräkning av ersättning – storleken på anslaget och anslaget i förhållande till

annan ersättning. Det kan konstateras att skattebetalarna bär kostnaden för såväl anslag i statsbudgeten som medel på public service-kontot. Finansieringssystemet för public service-företagen utgör dock ett slutet system, avskilt från statens övriga budget.

Utredningen bedömer att ett särskilt anslag till public service-företagen för distribution av radio och tv i marknäten inte är lämpligt att införa under nuvarande tillståndperiod. Det är inte heller lämpligt att finansiera hela kostnaden för samhällsuppdraget med anslag till Teracom. Sådana förändringar av finansieringssystemet under pågående tillståndperiod förutsätter att riksdagen ändrar de redan fattade åttaåriga besluten om medelstilldelning till public service-företagen.

Om priser höjs ytterligare för public service skulle det kunna argumenteras för att skjuta till anslagsmedel till Teracom för att delvis finansiera samhällsuppdraget. En sådan ordning skulle innebära att public service-företagen inte bär de ekonomiska konsekvenserna av intäktsvariationer hos Teracom. Anslagsfinansiering som kombineras med kommersiell finansiering kräver en noggrann beräkning av lämplig nivå för anslag som bland annat baseras på tillförlitliga prognoser av Teracom's kostnader. Det medför behov av tydlig redovisning från Teracom och en oberoende uppföljning av underlag för kostnadsberäkningar. Att på ett tillförlitligt sätt beräkna framtida kostnader som underlag för ett anslag är komplicerat. Utformning av ett sådant system kräver således arbete, vilket i sig är kostnadsdrivande. Statsstödsregelverket innebär ytterligare krav vad gäller utformning och uppföljning av ett stöd. Ett årligen återkommande anslag medför också behov av att se över finansieringssystemet för public service. Medelstilldelningen ska täcka kostnader för utsändning av radio och tv och prövas inte på samma sätt som andra behov i den ordinarie budgetprocessen. Utredningen bedömer därför att anslag för att finansiera delar av kostnaden för samhällsuppdraget inte medför ökad kostnadseffektivitet eller kontroll jämfört med nuvarande finansieringsmodell. I kapitel 5 föreslår utredningen att förändrat ägande och verksamhetsform för Teracom ska undersökas närmare. Anslag för delar av verksamheten som i dag omfattas av samhällsuppdraget kan vara relevant om ägandet eller verksamhetsformen ändras.

Anslag skulle även kunna vara aktuellt om samhällsuppdraget ändras till att upprätthålla och tillhandahålla infrastrukturen och

serviceorganisationen för marknäten oavsett efterfrågan från programföretag, vilket utredningen anser bör övervägas. Utmaningarna i samband med att beräkna anslagsbelopp på ett tillförlitligt sätt gäller dock även i detta fall. Frågan om finansiering av ett förändrat samhällsuppdrag bör också behandlas i samband med överväganden om vilket ägande och vilken verksamhetsform marknäten ska ha i framtiden.

Organisation

I analysen av behovet av ändrad organisering av infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv fokuserar utredningen på verksamhetsform och ägande.

Styrning och reglering av statligt ägda bolag skiljer sig från statlig verksamhet i myndighetsform. Statligt ägda bolag lyder under samma lagar som privat ägda bolag. I aktiebolag ansvarar styrelsen för bolagets organisation och för förvaltningen av bolagets angelägenheter samt att bolaget sköts inom ramen för bland annat lagstiftningen. Ägarnas inflytande utövas genom beslut på bolagsstämman, där bland annat styrelsen utses. Styrelsen har lojalitetsplikt och ska alltid agera för bolagets bästa och inte sätta egna eller andras intressen före bolagets. Aktiebolagslagen (2005:551) utgår från att ett aktiebolags verksamhet drivs i vinstsyfte. Aktiebolag är självständiga juridiska personer medan en myndighet i formell mening är en del av den juridiska personen staten. Ett statligt helägt bolag som Teracom lyder, efter att ägaren fastställt bolagsordning vid årsstämma, inte under regeringen – till skillnad från myndigheter. Genom att organisera verksamheten i bolagsform har staten delegerat ett betydande ansvar till bolagets styrelse. Styrelsens och bolagets rådighet är en central beståndsdel för att kunna förvalta ansvaret.

Teracoms verksamhet har betydelse för olika aspekter av den fortsatta utvecklingen av totalförsvarets förmågor. Dagens organisation utför viktiga uppgifter och har flera unika egenskaper. Kunder upplever bland annat en trygghet till följd av att bolaget är helägt av staten.

När bolaget bildades rådde andra förutsättningar än dagens men det har hittills inte funnits anledning att överväga förändrad verk-

samhetsform. Vid några tillfällen har det analyserats huruvida det statliga ägandet fortfarande är befogat. Det finns i dag olika skäl att överväga förändring av organisationen. Bland annat finns utmaningar och möjligheter kopplat till att marknätens betydelse har förändrats. Det pågående teknikskiftet har påverkat efterfrågan för radio och tv och priserna har ökat för vissa av bolagets kunder, till följd av att kommersiell tv lämnat marknätet. Teracoms storlek har fördelar men kan också medföra begränsningar, exempelvis vad gäller relativ förhandlingsposition och möjlighet att vid behov skala upp verksamheten. Därutöver har lagstiftning tillkommit som medför att myndigheter av skäl som rör säkerhetsskydd avstår från att utkontraktera verksamhet som omfattas av säkerhetsskydd. Förändringar som utredningen analyserat avseende samhällsuppdrag, ägarstyrning och finansiering adresserar inte utmaningar och möjligheter.

En förändrad organisation med ett annat ägande innebär nya förutsättningar att samordna infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv med en större verksamhet, vilket kan medföra ökad kostnadseffektivitet. En större verksamhet förbättrar möjligheten till stordriftsfördelar, att skala upp vid behov samt bättre riskspridning.

En överlåtelse av verksamheten till myndighet innebär direkt statlig kontroll och möjligheter att delta i initiativ som bygger på myndighetssamverkan. Att upprätthålla marknätens funktion och tillgänglighet kan i dag i ökande utsträckning betraktas som ett statligt åtagande. Tidigare fanns en kommersiell bärkraft för tv som numera saknas. Att överföra delar av verksamheten i Teracom till en myndighet, innebär förutom ökad statlig rådighet och kontroll även förenklad samverkan, vilket förbättrar möjligheter till nationell samordning av bland annat kvalificerad fältservice av nationella kommunikationsnät.

Utredningen ser därmed att det finns skäl att utveckla underlag för två alternativa och sinsemellan principiellt olika sätt att förändra organisationen avseende ägande respektive verksamhetsform. Dessa alternativ innebär att avyttra till ny ägare respektive att överlåta verksamheten till myndighet. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att public service-företagen tar över verksamheten i Teracom.

För att på ett effektivt sätt och med god kontroll adressera risker och utmaningar och därmed nå den fulla potentialen hos verksamheten föreslår utredningen att en förändring av ägande alternativt

verksamhetsform ska undersökas närmare. Vilka delar av Teracom's verksamhet som är lämpliga att överföra till ny ägare respektive övergå i myndighetsform ska preciseras genom en fördjupande analys som även omfattar verksamhetens uppdragsformulering och finansiering. Det finns betydande utvecklingsmöjligheter i att ytterligare förstärka den verksamhet Teracom bedriver för uppbyggnaden av totalförsvaret.

Andra åtgärder

Radiofrekvenser är en begränsad naturresurs med ett stort samhälls-ekonomiskt värde. Utgångspunkten är att frekvenser ska användas och detta på ett effektivt sätt. Skyldigheten för public service att sända tv i marknätet, samt alternativ användning av frekvensutrymmet som avsatts för tv, har betydelse för frågan om hur marknäten bör finansieras och organiseras.

Regeringen har beslutat att sändningsutrymmet 470–694 MHz får upplåtas till sådana tv-sändningar och sökbar text-tv som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen (2010:696) för tiden 2026–2033. I dag används endast en sjättedel av frekvensutrymmet som är avsatt för marksänd tv. Det är inte effektivt. Därför föreslås att regeringens beslut om sändningsutrymme för marksänd tv ses över i närtid.

Möjligheten att frigöra hela frekvensområde 470–694 MHz förutsätter att public service inte längre är skyldigt att sända i marknätet för tv och att tillstånd upphört. Riksdagen beslutade för snart ett år sedan att SVT ska sända tv i marknätet till och med 2033. Utgångspunkten är att det åttaåriga beslutet ska stå sig under hela perioden. Väsentliga händelser har emellertid inträffat sedan 2023 års parlamentariska public service-kommitté lämnade förslag till hur public service-uppdraget ska regleras från och med 2026. Det finns numera inget kommersiellt intresse av att sända tv i marknätet.

Det är rimligt att skyldigheten för public service att sända tv i marknätet upphör senast vid tillståndsperiodens utgång. Detta bland annat mot bakgrund av att allt färre tar del av tv över marknätet och har den utrustning som krävs för att kunna göra det. Därmed minskar marknätets betydelse – vad gäller tv – ur beredskapssynpunkt. Samtidigt finns goda möjligheter för de flesta att ta del av tv över internet.

För att kunna fatta beslut om kontrollerad utfasning och ordnad avveckling, exempelvis kring vilka förutsättningar som krävs för det och lämplig tidpunkt, är det av vikt att det finns ett gott beslutsunderlag. En utredning som inleds i närtid om ändrad skyldighet att sända i marknätet skulle ge public service-företagen och Teracom möjlighet till god framförhållning för att anpassa verksamheten. Det skulle också ge tid att förbereda och sätta in särskilda insatser för den del av befolkningen som inte är digitalt inkluderade. Att utreda frågan om fortsatt skyldighet för public service att sända tv i marknätet först kort inför eller efter nästa tillståndsperiod medför en onödig fördröjning, osäkerhet för marknaden och sämre möjligheter till förberedande insatser. Det noteras att Storbritannien redan inlett ett arbete med frågan om avveckling av tv-sändningar i marknätet, där huvudalternativet innebär förberedelser och utfasning av kostnader inför en kontrollerad avveckling som avslutas 2034. Mot denna bakgrund föreslås att en utredning tillsätts med uppdrag att utreda förutsättningarna för, hur och när en avveckling av tv-sändningarna i marknätet kan ske.

Slutligen anser utredningen att ett närmare samarbete mellan public service-företagen kring distribution kan innebära flera fördelar. Ett samarbete – så långt det är möjligt – torde exempelvis stärka public service-företagens förhandlingsposition gentemot avtalsparter och kunna medföra en besparing för bolagen. Företagen bör därför undersöka möjliga områden för närmare samarbete i samband med leverantörsförhandlingar som rör distribution, inklusive avtalsförhandlingarna med Teracom.

1 Uppdrag och genomförande

Utredningen har enligt tilläggsdirektiven (dir. 2025:69) i uppdrag att analysera om Teracoms samhällsuppdrag är ändamålsenligt utformat och vid behov föreslå ändringar av detta, samt att analysera och vid behov föreslå ändringar av hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras och finansieras. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas. Uppdraget sker med utgångspunkt i den kartläggning som gjorts i utredningens delbetänkande (SOU 2025:116) av förutsättningarna för distribution av radio och tv i marknäten under de kommande åren.

Uppdraget är komplext, bland annat mot bakgrund av att marknäten används för flera syften och av olika aktörer. Det som när bolaget Teracom bildades var en angelägenhet för att säkerställa utsändning av radio och tv är i dag en betydligt mer komplex och sammansatt behovsbild där flera politikområden är intresserade av de förmågor som byggts upp. Redan i delbetänkandet konstaterades att tittares efterfrågan på marksänd tv minskar och det är i dag relativt få som uppger att de har den utrustning som krävs för att ta emot marksänd tv.

Till utredningen har en expertgrupp varit knuten. Vilka som ingått i expertgruppen anges i missivet till detta betänkande. Experterna har biträtt utredningen i den omfattning och på det sätt som den särskilda utredaren bestämt. Med utredningen avses i betänkandet den särskilda utredaren och utredningssekretariatet. Som särskild utredare svarar Charlotte Ingvar-Nilsson ensam för utredningens bedömningar, förslag och slutsatser.

1.1 Utredningens arbete

Utredningens delbetänkande redovisades den 15 december 2025. Arbete med frågorna i tilläggsdirektiven inleddes i december 2025.

Utredningen har haft fem ordinarie möten med expertgruppen. Därutöver har enskilda möten med experter hållits.

I arbetet har utredningen inhämtat information från Teracom vid ett stort antal möten, studiebesök samt genom skriftligt underlag. Utredningen har även haft flera möten med bolagets intressenter och kunder samt andra aktörer. Dialog har förts med sammanlagt ett 20-tal aktörer.

Myndigheter som utredningen träffat och i vissa fall fått skriftlig information från är Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Luftfartsverket, Myndigheten för civilt försvar, Post- och telestyrelsen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket och Svenska kraftnät. Utredningen har haft flera möten med och fått skriftligt underlag från Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB. Möten har även hållits med programföretagen TV4 AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Viaplay. Därutöver har utredningen haft kontakter med bland annat företrädare för Netnod AB, RISE Research Institutes of Sweden AB, Telia Company AB, Telenor, finska Transport- och kommunikationsverket Traficom och Västra Götalandsregionen.

Utredningen har löpande under året arbetat med frågorna i tilläggsdirektiven och möjliga förslag. Utkast till texter och preliminära förslag har diskuterats vid flera expertgruppsmöten och även vid enskilda möten med experter under 2026. Utkast till texter och preliminära förslag har omarbetats flera gånger. Som anges ovan är de bedömningar, förslag och slutsatser som presenteras i slutbetänkandet den särskilda utredarens.

Under arbetets gång har utredningen tagit del av relevant sekretessbelagd information som inte redovisas i betänkandet.

1.2 Utgångspunkter och avgränsningar

Marknäten för radio och tv är betydelsefulla för samhällsviktiga aktörer och ur beredskapssynpunkt. De behövs bland annat för att public service-företagen ska kunna fullgöra sina skyldigheter att nå 99,8 procent av befolkningen via marknäten.

En utgångspunkt för utredningens arbete är att utformningen av Teracoms samhällsuppdrag samt organisation och finansiering av marknäten bör vara optimerade för att uppnå största möjliga samhällsnytta.

I arbetet har utredningen utgått från ett totalförsvarsperspektiv. Samhällets mest grundläggande funktioner, däribland att nå ut med samhällsviktig information, behöver vara dimensionerade för att fungera även under påfrestningar och i alla beredskapslägen.

Den övergripande målsättningen är kostnadseffektivitet och sådan uthållighet som behövs för att möta krav på säkerhet, robusthet och tillgänglighet som totalförsvarsviktiga aktörer efterfrågar. Ytterligare en målsättning är statlig kontroll. För att kunna säkerställa måluppfyllelse och uppföljning är det nödvändigt att samhällsuppdraget är tydligt och transparent, samt att åtgärder finansieras på ett hållbart sätt.

Ett förslag på extra medelstildelning till Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB för ökade kostnader för marknätet remitterades av regeringen i juni 2026.¹ Sista dag att svara på remissen är den 30 september 2026. Frågan om extra medelstildelning för ökade kostnader för marknätet behandlas således inte inom ramen för detta betänkande.

1.3 Utredningens betänkande

Utredningens betänkande är indelat i åtta kapitel samt två bilagor som innehåller utredningens ursprungliga direktiv och tilläggsdirektiv. Inledningsvis finns en bakgrund och beskrivning av nuläget. Därefter följer kapitel om samhällsuppdrag, finansiering respektive organisation. Kapitlen innehåller bland annat utredningens analyser, bedömningar och förslag. Ytterligare ett kapitel innehåller bedömningar och förslag om andra åtgärder. Därefter följer ett kapitel som innehåller utredningens sammanfattande slutsatser. Förslagens effekter beskrivs i kapitlet konsekvensanalys.

¹ Ku2026/00629.

2 Bakgrund och beskrivning av nuläget

2.1 Inledning

Den rikstäckande infrastruktur som utgör basen för marknäten för radio och tv ägs och drivs av statligt helägda Teracomkoncernen¹. Riksdagen har fastställt ett särskilt samhällsuppdrag för Teracom Group AB (Teracom). Uppdraget innebär i korthet att bolaget på affärsmässiga villkor ska bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program. Teracom tillhandahåller tjänster för utsändning av radio- och tv-program med möjlighet att nå 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen via marknäten.

Public service-företagen använder sig av Teracoms marknät för distributionen av marksänd radio och tv. Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Television AB (SVT) är ålagda att sända i marknäten samt ge utrymme för sändningar från Sveriges Utbildningsradio AB (UR) till och med 2033. Även de kommersiella företag som sänder radio i marknät använder sig av Teracoms marknät för distributionen, med något undantag. Tidigare fanns även kommersiell tv i marknätet. Vid årsskiftet 2024/2025 upphörde betal-tv (Boxer) sända över marknätet. TV4 sände fram till januari 2026.

Den infrastruktur och serviceorganisation som byggts upp för distributionstjänsterna används även av olika kunder inom totalförsvaret för andra tjänster. Dessa intäkter bidrar i viss mån till finansieringen av marknäten eftersom de avlastar de kostnader som är gemensamma med uppdraget att sända radio och tv. Utan dessa intäkter skulle ett betydande ekonomiskt underskott uppstå med nuvarande kostnadsnivå för att upprätthålla infrastruktur och egen nationell

¹ Teracomkoncernen består av moderbolaget Teracom Group AB samt det helägda dotterbolaget Teracom AB.

serviceorganisation. Enligt Teracom har public service-företagen under 2024 och 2025 finansierat ungefär hälften av kostnaderna för bolagets samhällsuppdrag.

Det förhållandet att Boxer och TV4 inte längre använder marknätet för tv har medfört att Teracom höjt priserna markant gentemot public service-företagen.

I detta kapitel beskrivs marknäten för radio och tv och vad de används för, samt dess betydelse i vardagen, i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. I kapitlet redogörs även för Teracoms uppdrag och historik, styrning och reglering av statligt ägda bolag samt finansiering och kostnader för marknäten. Tidigare utredningar och rapporter skildras. Avslutningsvis finns en kort beskrivning om marknäten i andra länder.

2.2 Om marknäten och vad de används för

2.2.1 Kort om infrastrukturen och serviceorganisationen

En beskrivning av den grundläggande infrastrukturen för marknäten för utsändning av radio och tv finns i utredningens delbetänkande SOU 2025:116.² I korthet består marknäten av ett nät av höga radio- och tv-master – 54 högmaster och över 600 mindre sändarstationer – med tillhörande fastigheter och lokaler. Sändarstationerna är ihopkopplade med hjälp av ett dedikerat förbindelsenät. Förbindelsenätet utgörs av två sammankopplade rikstäckande nätstrukturer, ett fiberstamnät och ett radiolänkstamnät. Teracom har radiolänkstamnätet i egen regi medan fiberstamnätet till stor del består fiber som hyrs från olika telekomföretag.

För underhåll och övervakning av infrastrukturen har Teracom en nationell serviceorganisation. Drift och övervakning dygnet runt sker via ett så kallat Network Operations Center (NOC). Teracom har även ett så kallat Security Operations Center (SOC) för övervakning, analys och hantering av cyberhot och säkerhetsincidenter. Det finns även en nationell fältorganisation med förmåga i hela landet för felavhjälpande åtgärder och planerat underhåll av infrastrukturen. Fältorganisationen är dimensionerad för att hantera drift av försörjningssystem under lång tid i ansträngda situationer.

² Se avsnitt 4.5.1.

Teracom har en dedikerad infrastruktur för drivmedelsförsörjning bestående av egna beredskapslager med bränsle till reservverk och distributionskedja inklusive tankbilar.

2.2.2 Kompletterande infrastruktur

Teracom har förvärvat ytterligare infrastruktur som samutnyttjar gemensamma företagsfunktioner och även system och organisation inom drift och nätövervakning, fältservice, drivmedelsförsörjning för reservkraft och lagring av materiel med marknäten för radio och tv.

En sådan infrastruktur är det nät som använder 450 MHz-bandet och som förvärvades 2020 från norska Ice Group, enligt uppgift för 180 miljoner kronor. 450 MHz-bandet tilldelades 2018 till dåvarande Net1. Nätet omfattar nära 500 basstationer och täcker 96 procent av Sveriges yta.³

En annan infrastruktur som delar många funktioner med marknäten för radio och tv är det så kallade luftnätet. Teracom förvärvade efter en auktion 2021 spektrum omfattande 80 MHz i 2,3 GHz-bandet⁴ till en auktionslikvid om 400 miljoner kronor. Genom inplacering i högmasterna ger luftnätet möjlighet att erbjuda täckning i utrymmet mellan 200 meters höjd och upp till reglerad flyghöjd för luftfart. Detta nät är en del av en kommersiell satsning som bolaget gör för att möta den ökande trafiken av obemannade flygande farkoster och annan flygtrafik på låg höjd. Bolaget levererar en mobiltjänst dedikerad för samhällsviktiga aktörers flygande enheter, luftfarkoster, obemannade såväl som bemannade.

2.2.3 Distribution av radio och tv i marknäten

Programföretagen köper distributionstjänster och ställer krav

Genom marknäten tillhandahåller Teracom tjänster för utsändning av radio- och tv-program. Public service-företagen samt kommersiella radioprogramföretag köper distributionstjänster av Teracom. Användningen av marknäten för distribution av radio och tv beskrivs närmare

³ <https://teracom.se/vara-tjanster/kommunikationstjanster>, webbsida läst 2026-08-19.

⁴ <https://pts.se/radio/auktioner/genomforda-auktioner/#2,3-ghz-bandet>, webbsida läst 2026-08-03.

i utredningens delbetänkande. Via marknäten är det endast möjligt att ta del av linjär radio och tv.

Regeringen bedömer i propositionen En lag om public service och riktlinjer för verksamheten 2026–2033 (prop. 2024/25:166) att marknäten fortfarande är viktiga för att public service-innehåll ska nå hela befolkningen, inte minst genom möjligheten för företagen att säkerställa hög säkerhet och beredskap. Riksdagen har godkänt regeringens förslag om hur utbudet ska sändas och tillhandahållas, bland annat ska SR och SVT under hela uppdragsperioden 2026–2033 vardera sända minst två programkanaler i marknäten och sändningarna ska liksom tidigare kunna tas emot av 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. Täckningskravet gäller i förlängningen även för UR som har en skyldighet att sända ljudradio- och tv-program i marknäten med utnyttjande av SR:s och SVT:s sändningsutrymme. Kraven anges som villkor i programföretagens sändningstillstånd.⁵ Det är enbart Teracom som erbjuder sådana utsändningstjänster för radio och tv. Public service-företagen köper, efter upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, utsändnings- och överföringstjänster av Teracom.

Finansieringen av public service beskrivs närmare i avsnitt 4.4. I korthet finansieras public service-företagens verksamhet av den så kallade public service-avgiften som skattskyldiga⁶ har att betala årligen. För att garantera public service-företagens oberoende utgör finansieringssystemet ett slutet system, avskilt från statens övriga budget. Riksdagen beslutar om medelstillelning för hela uppdragsperioden om åtta år. Tilldelningen ska täcka kostnader för hela uppdraget, inklusive distribution och åtgärder för att säkerställa hög säkerhet och beredskap – oavsett distributionssätt.

Vad gäller tv agerar såväl säljare (Teracom) som den enda köparen (SVT) på uppdrag av staten. För radio är situationen annorlunda eftersom det även finns kommersiella radioföretag som köper distributions-tjänster av Teracom.

⁵ Regeringens beslut om tillstånd för Sveriges Radio AB att sända analog ljudradio (dnr Ku2025/01022 [delvis] Ku2025/01150), beslut om tillstånd för Sverige Television AB att sända tv och sökbar text tv (dnr Ku2025/01022 [delvis]) och beslut om tillstånd för Sveriges Utbildningsradio AB att sända tv, sökbar text-tv och analog ljudradio (dnr Ku2025/01022 [delvis] och Ku2025/01151).

⁶ Den som är obegränsat skattskyldig enligt 3 kap. 3–5 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) och som vid beskattningsårets ingång har fyllt 18 år är skyldig att betala public service-avgift (se 5 kap. 3 § lagen om public service).

Public service-företagen har till uppgift att på sina leverantörer av tjänster för utsändning och programinsamling ställa de krav som är nödvändiga för att uppfylla de säkerhets- och beredskapsvillkor som regeringen har beslutat om.⁷ I gällande beslut om public service-uppdraget anges att SR, SVT och UR ska upprätthålla en *hög säkerhet* för produktion och distribution av program. Vidare ska sändningar och tillhandahållanden göras med så god säkerhet att eventuella avbrott blir *så korta som möjligt*. Det ska även ställas *höga krav* på de leverantörer som anlitas för programinsamling och distribution av program.⁸ Public service-företagen förutsätts därmed lägga kraven på säkerhet till grund för de avtal som träffas med Teracom.⁹ Avtalen omfattar även så kallade service level agreements (SLA), där bland annat funktioner specificeras snarare än tekniska detaljer och där viten utgår vid avvikelse från överenskomna parametrar.

Konsumtion av radio och tv i marknäten

Marknäten har historiskt varit det enda sättet att ta emot radio och tv. På 1980-talet blev satellit och kabel vanliga alternativ för mottagning av tv. Sedan många år tillbaka tar allt fler del av radio, tv och annan media över internet.

För SR och traditionella kommersiella radioprogramföretag som sänder i marknätet är marksänd FM-radio det distributionssätt som når flest lyssnare. Lyssnandet på FM-radio är utbrett och många har exempelvis en traditionell radioapparat i hemmet och möjlighet att lyssna via en bilradiomottagare. Intresset för att sända kommersiell radio i marknäten är stort. Enligt en undersökning från Nordicom vid Göteborgs universitet¹⁰ hade 53 procent av befolkningen mellan 9 och 85 år 2025 tillgång till traditionell radioapparat, medan fyra av tio hade nödradio. Enligt samma undersökning lyssnade en vanlig dag 53 procent av befolkningen (54 procent 2024) på bilradio medan 27 procent (33 procent 2024) lyssnade i traditionell radioapparat (FM). 29 procent lyssnade på podcast eller radio i efterhand, medan 23 procent lyssnade på direktsänd radio via internet (webbradio). Över tid går

⁷ Prop. 1996/97:158, s. 35, jfr prop. 2025/26:116, s. 152 f.

⁸ Public service-uppdrag för SR dnr Ku2025/00179, Ku2025/00248 (delvis), Ku2025/01022 (delvis) m.fl. Public service-beslut för SVT dnr Ku2025/00057, Ku2025/00248 (delvis) m.fl. Public service-uppdrag för UR dnr Ku2025/00248 (delvis), Ku2025/01022, Ku2025/01035 m.fl.

⁹ Prop. 2002/03:64, s. 4.

¹⁰ Mediebarometern, Nordicom 2025.

lyssnandet över marknäten ner medan exempelvis lyssnande på poddar över internet ökar.

Vad gäller tv är det en tydlig trend att allt färre hushåll använder marknäten för att ta emot tv och att en förflyttning sker till tjänster som distribueras över IP-nät. Som utredningen konstaterade i delbetänkandet är det endast en mindre andel av tv-tittarna som har marknätet som distributionsform och antalet tittare i marknätet är sjunkande till följd av det förändrade konsumtionsmönstret för tv. SVT anger i sin public service-redovisning för 2025 att andelen svenskar som enbart ser på broadcast minskar stadigt medan tittandet online ökar. Enligt samma redovisning halverades andelen som tittade på broadcast under föregående tillståndsperiod och var 2025 tio procent (s. 49). Andelen som tittade på broadcast minskade enligt SVT:s public service-redovisning för 2024 med runt 14 procent per år (s. 48). Under 2025 var det cirka tio procent av den svenska befolkningen som uppgav sig ha tillgång till minst en tv med mottagning via antenn.¹¹ Procentsatsen hade då sjunkit från 13 procent 2022 till elva procent 2023 och 2024.

För att kunna titta på tv över marknätet krävs, utom i vissa undantagsfall, åtkomst till el, medan marksänd radio kan tas emot genom exempelvis en batteridrivna radio eller i bilen.

Betydelsen av marknäten för distribution av radio och tv vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Det förändrade säkerhetsläget har medfört ett ökat fokus på samhällets beredskap och vikten av att nå ut till samtliga medborgare med information på ett snabbt och effektivt sätt. Samhällets mest grundläggande funktioner, däribland att nå ut med samhällsviktig information, behöver fungera även i kris och krig. Kriget utgör det dimensionerande kravet.

I delbetänkandet beskrivs betydelsen av marknätet för radio respektive tv vid höjd beredskap och fredstida krissituationer (s. 83–89). Även mediers betydelse i kris och krig samt public service-företagens ansvar vid fredstida krissituationer och höjd beredskap samt VMA-systemet beskrivs (s. 46–51).

¹¹ MMS, Mediamätning i Skandinavien MMS AB, Basundersökning 2025:2.

Radio- och tv-sändningar i marknäten har länge varit ett viktigt medel för att nå ut med bland annat VMA (viktigt meddelande till allmänheten). I takt med förändrad tillgänglighet både avseende mottagarutrustning, FM-radiomottagare såväl som tv-mottagarutrustning, har behovet ökat av att det finns flera sätt att nå allmänheten. VMA går sedan den 1 juli 2026 ut till alla uppdaterade mobiltelefoner inom det specifika riskområdet när det krävs; så kallad SE-Alert som sker med tekniken cell broadcast och alltså är något annat än VMA via sms.¹²

Som anges i delbetänkandet har fria och oberoende medier en mycket viktig funktion som förmedlare av opartisk och saklig information och är därmed en del av det psykologiska försvaret. Radio och tv är vidare grundläggande kanaler för varning och information till allmänheten genom VMA-systemet. SR och SVT är bland annat skyldiga att sända meddelanden enligt lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten i alla företagens linjära radio- och tv-sändningar oavsett plattform, det vill säga såväl via marknätssändningar som andra distributionsformer. Kraven omfattar dessutom företagens andra programtjänster och går därmed utöver det krav som finns i lagen om viktigt meddelande till allmänheten.¹³

SR och SVT utgör även en del av totalförsvaret och är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig.

Försvarsberedningen anger i sin delårsrapport juni 2026 att marknäten för utsändning av radio och tv länge har varit av särskild vikt för att säkerställa förmågan för public service-företagens viktiga beredskapsuppgifter att kunna varna och informera via radio och tv.¹⁴ I rapporten Kraftsamling från 2023 framhåller Försvarsberedningen att det är av största vikt att säkerställa att infrastrukturen för public service-företagens utsändning av radio och tv även i framtiden är robust och redundant. Försvarsberedningen lyfter fram att Teracom har en central betydelse för det psykologiska försvaret som möjliggörare av att viktig samhällsinformation kan nå ut via public service-företagens sändningar till befolkningen i hela landet under störda förhållanden och krig. Samtidigt framhålls även vikten av att upprätt-

¹² <https://www.mcf.se/sv/rad-till-privatpersoner/skyddsrum-utrymning-och-varningssystem/viktigt-meddelande-till-allmanheten-vma-och-andra-varningar/se-alert/>, webbsida läst 2026-08-04.

¹³ Prop. 2024/25:166, s. 155.

¹⁴ Ds 2026:12, s. 103.

hålla funktion hos sådan infrastruktur som krävs för att möjliggöra åtkomst till internet.¹⁵

Att det finns flera alternativa sätt att ta emot radio och tv, som exempelvis marknät och fast eller mobil internetanslutning, har fått en ökad betydelse ur beredskaps- och säkerhetssynpunkt. Om mottagare för radio och tv via något av distributionssätten inte kan användas krävs alternativ distribution.

Marknäten för radio respektive tv har flera egenskaper som är särskilt relevanta vid höjd beredskap eller fredstida krissituationer, (se s. 83–89 i delbetänkandet). Sammanfattningsvis kan följande konstateras. Marknäten för radio och tv har en mycket hög nationell täckning och sändningarna kan därmed nå nästan hela befolkningen. Det är fortfarande en betydande andel av befolkningen som har tillgång till FM-radio via traditionella radioapparater eller via mottagare i bilen. Vad gäller tv ska det dock noteras att relativt få uppger att de har tillgång till den utrustning som krävs för att kunna ta emot marknätssändningar. Marknäten för radio och tv är uppbyggda för utsändning med få avbrott och störningar. Radio eller tv kan vidare tas emot utan abonnemang. Mottagning sker också utan att avslöja mottagarens position eller identitet så länge mottagaren inte är uppkopplad mot internet. Marknäten är dimensionerade för att fortsätta fungera även under längre elavbrott. Sändningar påverkas inte heller av många samtidiga användare.

Att förutse och värdera konsekvenserna av säkerhetshändelser och jämföra olika distributionsformer är inte enkelt. Marknäten har egenskaper som är viktiga ur beredskapssynpunkt, särskilt vad gäller robusthet. Samtidigt är internetdistributionens styrkor – såsom decentralisering och redundans baserat på ett stort antal alternativa vägar – viktiga ur både robusthets- och tillgänglighetsperspektiv. Olika distributionsformer bör också ses som kompletterande ur ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv. Detta tänkesätt ansluter nära till det så kallade PACE-konceptet¹⁶ som inom Nato tillämpas för kontinuitetshantering och planering av kommunikation i kris och krig.

Marknäten har en systemarkitektur som innebär högre motståndskraft mot bland annat överbelastningsattacker. Det medför dock inte med automatik högre robusthet mot andra typer av cyberangrepp

¹⁵ Ds 2023:34, s. 253.

¹⁶ PACE-modellen beskrivs exempelvis av Myndigheten för civilt försvar i Samband – Handbok för civilt försvar, mars 2026, s. 68.

jämfört med alternativa distributionsformer som nyttjar öppna system och nät och där den öppna arkitekturen kan innebära fördelar.

Statens rådighet över verksamheten i det helägda bolaget Teracom beskrivs närmare i avsnitt 5.3.

Distribution över marknäten innebär en dedikerad och separat organisering av distributionskedjans ansvar och roller jämfört med internetdistribution. Det innebär att risken för skadlig påverkan i förhållande till det redaktionella innehållets integritet kan kontrolleras på ett annat sätt än vad som i dagsläget är möjligt i andra distributionsformer där internet nyttjas som bärare i distributionskedjan.

2.2.4 Övrig användning av infrastruktur och serviceorganisation

Teracom erbjuder utöver radio- och tv-distribution i marknäten även kommunikationslösningar och andra tjänster som utnyttjar såväl den landsomfattande infrastruktur som den serviceorganisation som har byggts upp för marknäten. Olika typer av tjänster riktas till samhällsviktiga kunder inom totalförsvaret, till exempel Försvarsmakten, Luftfartsverket och Myndigheten för civilt försvar. Bolaget har även kunder från privat sektor.

Fram till och med den 31 december 2025 delade Teracom redovisningsmässigt in verksamheten i tre segment, utsändningstjänster för radio och tv, inplacerings- och beredskapstjänster samt kommunikationstjänster.

Inplaceringstjänster innebär att Teracom hyr ut plats i anläggningar såsom master, utrymmen och lokaler för utrustning från exempelvis mobiloperatörer och myndigheter inom totalförsvaret. Beredskapstjänster innebär att Teracom ansvarar för fältservice, drift och förvaltning av samhällsviktiga aktörers tekniska utrustning. Bolaget erbjuder även lagring av reservutrustning för nät och funktioner, och kan vid bortfall bidra till att utföra återetablering av funktionaliteten.

Teracom erbjuder också anpassade kommunikationslösningar för samhällsviktiga aktörer. Lösningarna baseras på bolagets nationella infrastruktur, rikstäckande serviceorganisation och nationella transmissions- och mobilnät. Tjänsterna används av myndigheter, länsstyrelser, kommuner samt energi- och vattenbolag med höga krav på säkerhet och stabilitet. De master som används för marknäten utgör även stommen i Teracoms mobilnät, vilket innebär att kommunika-

tionslösningar kan erbjudas till ett uppkopplat totalförsvar, både på marken och i luftrummet.

Teracom har frekvenstillstånd från Post- och telestyrelsen (PTS) för mobilnät i två olika frekvensband. Tillstånden avser 450 MHz-bandet och 2,3 GHz-bandet och gäller till och med 2044 respektive 2045. Båda tillstånden används av Teracom för mobil datakommunikation för att erbjuda tjänster till samhällsviktiga aktörer. Tillstånden kan utnyttjas för 4G, 5G eller framtida teknikgenerationer.

Vidare har Teracom tillstånd i frekvensband från 6 GHz och uppåt för radiolänk; dels för tillämpningar i bolagets landsomfattande transmissionsnät, dels för kundspecifika förbindelser. Teracom har dessutom vissa andra frekvenstillstånd för utrustning som behövs i verksamheten (satellitupplänk, kommunikationsradio med mera).

Teracom utvecklar även tjänster och produkter som i mindre omfattning använder den infrastruktur eller den serviceorganisation som byggts upp för driften av marknäten för radio och tv. Det gäller till exempel digitala tjänster som inkluderar suveräna molntjänster för samhällsviktiga kunder. Samhällsviktiga aktörer har även köpt utvecklingsuppdrag inom digitala tjänster av bolaget.

Från och med den 1 januari 2026 har bolaget valt att redovisningsmässigt dela in verksamheten i de tre segmenten mediadistribution, digital infrastruktur och service- och beredskap.¹⁷ I området mediadistribution ingår utsändningstjänster för radio och tv samt nya medietjänster som 5G Broadcast¹⁸. Service och beredskap omfattar tjänster som bolaget utför på uppdragsgivares infrastruktur och nät. I området digital infrastruktur ingår tjänster som innebär användning av bolagets infrastruktur – master, kommunikationsnät och hallar. Segmentet digital infrastruktur innefattar även utveckling av nya lösningar för transport, lagring och tillgång till data.

¹⁷ Teracom's delårsrapport för januari–mars 2026.

¹⁸ Tekniken 5G Broadcast är en möjlig distributionsform för utsändning av linjär radio och tv i marknätet, som i framtiden skulle kunna användas för mottagning på exempelvis anpassade mobila användarenheter. I avsnitt 9.4 i delbetänkandet beskrivs detta närmare.

Särskilt om betydelsen för övrig användning av den infrastruktur och service Teracom erbjuder

Aktörer inom totalförsvaret använder Teracom's infrastruktur och serviceorganisation, bland annat som en kompletterande förmåga. Många av de egenskaper Teracom har som är fördelaktiga vid radio- och tv-distribution (se avsnitt 2.2.3) är relevanta även för aktörer inom totalförsvaret som köper tjänster av Teracom. Det rör till exempel att Teracom är statligt ägt, att infrastrukturen byggts upp efter höga krav på robusthet och uthållighet, den nationella serviceorganisationen och att infrastrukturen för marknäten är utbredd över hela landet. I Teracom's års- och hållbarhetsredovisning 2025 anges exempelvis att infrastrukturen täcker Sveriges markyta och 95 procent av ytan i luften upp till 5 000 meters höjd. Framför allt högmasterna har unika egenskaper; vilket är särskilt bra för placering av radiolänkar.

Bolaget har i kraft av att staten är ägare en finansiell position som innebär att bolaget kan förväntas klara långsiktiga och omfattande investeringar såväl i fredstid som i tider av kris och krig. Kunder värdesätter denna finansiella stabilitet i kraft av det statliga ägandet. Även om det inte finns några garantier finns ett förtroende för att staten vidtar åtgärder om bolagets egen finansiella förmåga inte skulle vara tillräcklig för påfrestningar. En del av bolagets soliditet består av finansiella tillgångar som är reserverade att användas för att öka bolagets uthållighet i händelse av kris eller krig.¹⁹ Beredskapskassan minskar beroendet av att det fattas snabba politiska beslut om medelstildelning och möjliggör att fortsätta betala löner och leverantörsfakturor även om kundernas betalningsförmåga försvagas, men är inte avsedd att kunna täcka kostnader för att återuppbygga och återskapa förmågor vid långvarig påfrestning.

Några positiva egenskaper med bolaget som lyfts för utredningen är pålitlighet, hög teknisk kompetens, förståelse för säkerhetsfrågor och förmåga att hantera säkerhetsskydd samt en upplevelse av att bolaget agerar utifrån ett samhällsintresse.

¹⁹ Teracom, Nya ekonomiska mål, underlag för RK, mars 2026, dnr Fi2024/02360-21.

2.2.5 Marknäten utvecklas efter kunders krav

Marknäten har över tid utvecklats och kompletterats till följd av kravställningar från kunder som nyttjar marknätens infrastruktur, bland annat public service-företagen. Även andra kunder till Teracom ställer krav, vilka kan överstiga public service-företagens. Robusthetsåtgärder såsom multipla transmissionsvägar, reservkraft och förbättrad övervakning har därmed skett till följd av krav som inte enbart kommit från public service-företagen. Därmed har andra kunder än public service-företagen finansierat gemensamma kostnader men även ökat förmågan på ett sätt som kan överstiga den behovsbild som radio- och tv-utsändningar medfört.

En av Teracom's kunder, Myndigheten för civilt försvar, ansvarar för Rakel, som är ett nationellt kommunikationssystem för ledning och samverkan för aktörer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och totalförsvar. Utrustning för Rakel är bland annat inplacerat i marknätens infrastruktur. Rakel-systemet har extremt hög tillgänglighet och vid längre elavbrott fortsätter systemet att drivas med hjälp av reservkraft. Rakels basstationer och växlar har reservkraft för flera dygns strömbortfall.²⁰ Många basstationer har permanent reservkraftförsörjning för minst sju dygns kontinuerlig drift. Förstärkningar av marknätens infrastruktur har i stor utsträckning finansierats av Rakels användare efter stormarna Gudrun och Per. Dessa investeringar i robusthet har skett till följd av ökade krav på Rakel, men har även medfört ökad förmåga för andra användare av marknätet. Investeringarna har inneburit att andra kunder som inplacerat sändarutrustning och annan teknisk utrustning, inklusive radio och tv, kan nyttja dessa förmågor.

Myndigheten för civilt försvar har gjort investeringar i reservkraft, installation och underhåll av dieselgeneratorer och drivmedelslagring. Normalt innebär det att tjänsten reservkraft köps från nätägaren med en förskottsbetalning²¹ om maximalt 15 år.

²⁰ <https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/samhallsviktiga-kommunikationstjanster/rakel/om-rakel/>, webbsida läst 2026-08-03.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Myndigheten för civilt försvar.

2.3 Teracoms uppdrag och historik

2.3.1 Nuvarande uppdrag

Bolagsordning, samhällsuppdrag och ekonomiska mål

Teracomkoncernens verksamhet består i dag av moderbolaget Teracom Group AB samt det helägda dotterbolaget Teracom AB. Liksom för andra bolag med statligt majoritetsäggande utgår föremålet för bolagets verksamhet, uppdraget, från riksdagens beslut om bolagets verksamhet. I avsnitt 2.2.3 beskrivs riksdagsbeslut om bolagets uppdrag.

Sedan 2020 anges följande verksamhetsföremål i bolagsordningen för Teracom Group AB.²²

Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att, med fokus på säkerhet, robusthet och tillgänglighet, aktivt utveckla, erbjuda och driva kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer, erbjuda nätlösningar för distribution av medier, bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program, samt därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska erbjuda programbolagen utsändnings- och överföringstjänster på likvärdiga villkor i Sverige. Bolaget ska, om efterfrågan från programbolagen finns, erbjuda en grundläggande infrastruktur över hela eller delar av Sverige. Detta gäller under förutsättning att programbolagen enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra med den efterfrågade räckvidden i ett marknät. Bolaget ska utifrån dessa utgångspunkter och de regulativa förutsättningarna agera uteslutande affärsmässigt.

Teracom har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag som i korthet innebär att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program i marknäten. I avsnitt 3.2 redogörs för samhällsuppdragets närmare innebörd och dess syfte. Att ett statligt ägt bolag har ett samhällsuppdrag innebär vanligtvis att bolagets verksamhet har som syfte att säkerställa viss samhällsnytta, som annars inte skulle erbjudas av marknaden eller vara tillgänglig på ett ändamålsenligt sätt.

För bolag med statligt äggande fastställs ekonomiska mål för att säkerställa värdeskapande, uppnå kapitaleffektivitet och en rimlig finansiell risk samt för att tillförsäkra ägaren marknadsmässig avkastning genom utdelningar.²³ Teracoms ekonomiska mål har uppdaterats under 2026. Efter att ägaren meddelade sitt ställningstagande vid ägar-

²² Bolagsordning för Teracom Group AB finns på Teracoms webbplats.

²³ 2025 års redogörelse för företag med statligt äggande, skr. 2024/25:140, s. 39.

dialog antogs nya mål av styrelsen den 22 april 2026. De nya ekonomiska målen är följande.²⁴

- Lönsamhet: Avkastning på operativt kapital, lägst 2,5 procent
- Kapitalstruktur: Soliditet, 60–75 procent

Utdelningsmålet kvarstår oförändrat på 40–60 procent av årets vinst efter skatt. Utfall 2022, 2023 och 2024 var 29 miljoner kronor, 23 miljoner kronor respektive 62 miljoner kronor, motsvarande 60 procent av nettoresultatet.

Fredstida kriser och höjd beredskap

Som anges ovan anger Försvarsberedningen i sin delårsrapport juni 2026 att marknäten för utsändning av radio och tv länge har varit av särskild vikt för att säkerställa förmågan för public service-företagens viktiga beredskapsuppgifter att kunna varna och informera via radio och tv.²⁵ Försvarsberedningen lyfte 2023 fram att Teracom har en central betydelse för det psykologiska försvaret som möjliggörare av att viktig samhällsinformation kan nå ut via public service-företagens sändningar till befolkningen i hela landet under störda förhållanden och krig.²⁶ Regeringen konstaterade också några år tidigare, 2020, att Teracoms marknätsinfrastruktur för radio- och tv-sändningar fyller en central funktion i samhällets krisberedskap (prop. 2019/20:99 s. 142). Aktörer inom totalförsvaret, som Försvarsmakten, Luftfartsverket och Myndigheten för civilt försvar, utnyttjar såväl den landsomfattande infrastruktur som den serviceorganisation som har byggts upp för marknäten. Att programföretagens och andra samhällsviktiga aktörers tjänster fungerar i alla lägen är av stor vikt.

Public service-företagen ställer i avtal de krav på Teracom som är nödvändiga för att uppfylla säkerhets- och beredskapsvillkoren som regeringen har beslutat (se avsnitt 2.2.3). SR och SVT är skyldiga att fortsätta sin verksamhet även i krig. De avtal programföretagen tecknar med Teracom beaktar programföretagens beredskapsuppdrag. Det ställs bland annat höga krav avseende tillgänglighet i

²⁴ Teracoms delårsrapport januari–juni 2026.

²⁵ Ds 2026:12, s. 103.

²⁶ Ds 2023:34, s. 253.

utsändningstjänsten. Teracoms möjlighet att åberopa ansvarsfrihet (så kallad *force majeure*) är mycket begränsat och beaktar de särskilda krav som programföretagen ställer på utsändningstjänsten med hänsyn till beredskapsuppdragen.

Fredstida kriser

Teracom är en av de aktörer som ingår i Nationella telesamverkansgruppen (NTSG). NTSG är ett samverkansforum som ska stödja arbetet med att återställa den nationella infrastrukturen för elektroniska kommunikationer vid allvarliga störningar och extraordinära händelser i samhället. Gruppen leds av PTS och består i övrigt av Affärsverket svenska kraftnät, Försvarmakten, Myndigheten för civilt försvar, Trafikverket samt flera privata aktörer som bland annat Global Connect, Tele2, Telenor och Telia.

Höjd beredskap

Vid höjd beredskap har regeringen större frihet att agera och fatta olika beslut, och andra lagar kan användas vid sidan av dem som gäller i fredstid. Till exempel kan staten ta över privat egendom som behövs för totalförsvaret. Det kan exempelvis handla om byggnader, transporter och maskiner. Teracoms sändarutrustning omfattas av förfogandelagen (1978:262), av vilken framgår att radiosändare eller sändarutrustning dock inte får tas i anspråk om den stadigvarande utnyttjas för tillståndspliktiga ljudradio- eller tv-sändningar enligt radio- och tv lagen (5 § andra stycket förfogandelagen).

En stor del av Teracoms personal är krigsplacerade i företaget, vilket betyder att de är skyldiga att tjänstgöra vid höjd beredskap.

I förarbetena från bildandet av Teracom anges att bolaget – vad gäller förpliktelser för beredskapsåtgärder på radio- och tv-området – bör jämföras med en myndighet. Det förutsätts vidare att bolaget lyder under regeringen ”vid övergång till krigsorganisation”.²⁷ Några år senare beskriver regeringen att Teracom vid tillämpningen av beredskapsförordningen (1993:242)²⁸ ska jämföras med myndighet.²⁹

²⁷ Prop. 1991/92:140, s. 87.

²⁸ Förordningen upphävdes 2002, jämför nu gällande förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²⁹ Prop. 1996/97:158, s. 35.

Av lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap framgår att vid höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter (7 § andra stycket).

Det har tidigare funnits ett avtal mellan staten och Teracom om verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred.³⁰ I dag finns inte något sådant avtal.

2.3.2 Organisationsstruktur

Teracoms verksamhet är organiserad i avdelningar för bland annat digital teknologi, nätteknologi, operativ verksamhet, säkerhet och drift. Avdelningarna är inte specifikt knutna till bolagets olika uppdrag, exempelvis att distribuera marksänd radio och tv.

Teracoms styrelse består av åtta bolagsstämموvalda ledamöter och två arbetstagarledamöter. Det finns tre aktiva utskott som bereder frågor i styrelsen; ersättningsutskottet, revisionsutskottet och säkerhetsutskottet. Säkerhetsutskottets uppgift är främst att bereda ärenden rörande säkerhetsskydd samt möjliga större uppdrag av hemlig och/eller säkerhetskänslig karaktär. Utskottet ska även följa upp och utvärdera tillämpliga rutiner och processer för hantering av nämnda verksamhet.³¹

2.3.3 Historik och beslut om bolagets verksamhet

Före 1992 bedrevs verksamhet med utsändning av rundradio inom statliga Televerket. Det fysiska rundradionätet med exempelvis sändarnät, master och torn, hade etablerats med hjälp av offentliga medel. Kostnaderna för programinsamling och utsändning av radio och tv från public service finansierades genom att riksdagen beslutade om att tilldelning till Televerket av tv-avgiftsmedel från det så kallade

³⁰ Prop. 2002/03:64, s. 4.

³¹ <https://teracom.se/om-teracom/bolagsstyrning/styrelsen>, webbsida läst 2026-08-25.

rundradiokontot. Medlen beräknades på grundval av Televerkets självkostnad.³²

Verksamheten övertogs därefter av det statligt ägda aktiebolaget Svensk Rundradio AB, som bildades den 1 juli 1992 efter beslut i riksdagen. Bolagiseringen innebar även att verksamheten separerades från Televerket och inte kom att ingå i Teliakoncernen. Bolagets huvuduppgift skulle vara att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program. Bolaget skulle vidare utveckla och marknadsföra andra tjänster som kunde utföras med stöd av de resurser som byggts upp för radio- och tv-verksamheten eller som på annat sätt var förenliga med verksamheten inom radio- och tv-området.³³ I bolagsordningen för Svensk Rundradio AB beskrevs föremålet för verksamhet på detta sätt under perioden 1992–2003.

Då Svensk Rundradio AB bildades angavs i förarbetena att 1990-talet sannolikt skulle innebära en teknisk revolution inom rundradioområdet, främst genom de möjligheter som den digitala tekniken ger. Bolaget skulle följa och aktivt delta i den forsknings- och utvecklingsverksamhet som bedrivs på radio- och tv-området. Vidare nämndes att bolaget också kunde medverka i forsknings- och utvecklingsprojekt av uppdragskaraktär och att dessa skulle finansieras i särskild ordning.

Programföretagen var från och med 1993 skyldiga att köpa utsändningstjänster från Svensk Rundradio AB.

Enligt riksdagens beslut 1992³⁴ skulle Svensk Rundradio AB:s icke konkurrensutsatta verksamhet – utsändningstjänsterna – bedrivas med skälig lönsamhet. Med skälig lönsamhet avsågs att bolagets intäkter skulle täcka driftskostnader, avskrivningar, förräntning av kapital, risker för haveri i anläggningarna och kostnader för beredskapsåtgärder. Intäkterna skulle vidare täcka forsknings- och utvecklingsinsatser samt andra insatser som kunde behövas för att säkerställa att bolaget kunde tillhandahålla radio- och tv-tjänster även på längre sikt. Inom bolagets övriga verksamhetsområde skulle marknadsprissättning användas.

Vid bildandet av Teracom i början av 1990-talet angavs i förarbeten att rundradionätet, som en del av samhällets grundläggande infrastruktur, bör behållas i helstatlig ägo och att bland annat beredskapshänsyn talar för detta. Det angavs vidare att det statliga ägandet även bör ses

³² SOU 1992:10, bilaga 1, s. 82.

³³ Prop. 1991/92:140, s. 82 f., bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329.

³⁴ Se prop. 1991/92:140, bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329.

som en garanti för konkurrensneutralitet inom rundradioverksamheten, och för att priserna i den del av verksamheten som inte är konkurrensutsatt, utsändningstjänsterna, inte blir oskäligt höga.³⁵

Svensk Rundradio AB bytte senare namn till Teracom AB.

I slutet av 1990-talet beslutade riksdagen att digitala marksändningar av tv skulle inledas i Sverige (utsändningarna var då analoga). När digital-tv infördes ställdes inga villkor upp i sändningstillstånden om att programföretagen skulle köpa tjänster från Teracom för utsändning i de områden där digital-tv kunde tas emot. Kravet att utsändningsverksamheten skulle bedrivas med skälig lönsamhet kom då att begränsas till rikstäckande utsändningstjänster för tv och radio där de sändande företagen fortfarande var skyldiga att anlita Teracom.³⁶

Teracom gjorde därför satsningar på att bygga ut digital-tv-distribution, vilket innebar en stor finansiell belastning i verksamheten. Satsningarna omfattade dels investeringar i infrastruktur, dels utveckling av markbunden betal-tv genom dotterbolaget Boxer TV Access AB (Boxer).³⁷

För att undvika konkurs begärde Teracom 2001 ett kapitaltillskott av ägaren. Riksdagen bemyndigade först regeringen att utfärda en kreditgaranti på 2 miljarder kronor till Teracom 2001.³⁸ Garantin nyttjades aldrig men 2003 beslutade riksdagen att bemyndiga regeringen att tillskjuta ett villkorat aktieägartillskott på 500 miljoner kronor till bolaget.³⁹ Tillskottet har sedan återbetalats.⁴⁰ (Jämför avsnitt 2.6.3 om att ett särskilt distributionskonto inrättades för finansiering av kostnader för tv-distribution.) Finansieringen av uppbyggnaden av det digitala marknätet, inklusive kreditgarantin och kapitaltillskottet blev föremål för klagomål till EU-kommissionen.⁴¹

I propositionen Teracom AB – garanti och omstrukturering (prop. 2001/02:76) bedömde regeringen att Teracom behövde genomföra en omstrukturering som innebar att företaget skulle koncentrera sig på kärnverksamheten, utsändning av radio och tv, och minska risktagandet.⁴² Regeringen uttalade att annan verksamhet

³⁵ Prop. 1991/92:140, s. 82, bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329.

³⁶ Prop. 1998/99:1, utg.omr. 17 s. 139, bet. 1998/99 KrU1, rskr. 1998/99:55.

³⁷ Beskrivning i prop. 2005/06:1, Utgiftsområde 24, s. 71.

³⁸ Prop. 2001/02:76, bet. 2001/02:KrU7, rskr. 2001/02:149.

³⁹ Prop. 2002/03:64, bet. 2002/03:KrU7, rskr. 2002/03:195.

⁴⁰ Riksrevisionen, Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap, RiR 2016:18, s. 17.

⁴¹ State aid C 24/04 och EU-kommissionens beslut den 20 december 2006 (2007/258/EC).

⁴² Prop. 2001/02:76, bet. 2001/02:KrU7, rskr. 2001/02:149.

kunde bedrivas om den var förenlig med kärnverksamheten. Vid en extra bolagsstämma 2001 gav ägaren direktiv om en omstrukturering av verksamheten. Enligt direktivet skulle kompletterande verksamhet fortsatt genomföras med lägre risk och avsevärt mindre behov av egna investeringar. Det angavs också att Teracom skulle indelas i fyra olika delar; (A) kärnverksamhet som skulle vara att bedriva utsändning till allmänheten av radio- och tv-program som är tillgängliga i hela eller större delen av landet utan extra kostnad, (B) övrig utsändning av radio- och tv-program till allmänheten, (C) verksamhet där bolaget utnyttjar den infrastruktur som används för verksamhet under A och B och (D) annan verksamhet med anknytning till verksamhet under A, B och C. Vidare angavs att kostnadsbaserad prissättning skulle tillämpas för kärnverksamheten. Övrig verksamhet skulle bedrivas med marknadsprissättning och under lönsamhetskrav. Kärnverksamhet och övrig verksamhet skulle redovisas separat.⁴³

Från 2002 till 2005 förbättrades Teracom's lönsamhet successivt. Ett viktigt skäl var att dotterbolaget Boxers lönsamhet förbättrades i takt med en ökande abonnentstock. Fler digital-tv-användare innebar också större intäkter för moderbolaget Teracom från distributionen av digital-tv.⁴⁴ Vid samma tid togs de tidigare kraven i public service-företagens sändningstillstånd, om att köpa utsändningstjänster av Teracom, bort. Motsvarande villkor gällde inte för digital mark-sänd distribution och var heller inte förenliga med EU:s direktiv om konkurrens på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster.⁴⁵ Regeringen beskrev i budgetpropositionen för 2006 att Teracom's samtliga verksamheter från årsskiftet 2005/2006 därför utövas på marknader som är öppna för konkurrens.⁴⁶ I början av 2000-talet kom även ny lagstiftning om elektronisk kommunikation, vilket möjliggjorde för PTS att förplikta ett företag med dominerande ställning att tillämpa viss prissättning och särredovisning. Dessa förändringar ledde till att riksdagen 2006 beslutade om ändrad verksamhetsinriktning för Teracom.⁴⁷ De tidigare besluten som bland annat avsåg prissättning, särredovisning samt forsknings- och utvecklingsarbete skulle inte längre gälla. Bolagets verksamhet skulle i stället bedrivas på affärsmässiga villkor. Det bestämdes vidare att det mot bakgrund av möjligheten

⁴³ Ku2001/2651/Me.

⁴⁴ Prop. 2005/06:1, utg.omr. 24, s. 71.

⁴⁵ Prop. 2005/06:112, s. 73.

⁴⁶ Prop. 2005/06:1, utg.omr. 24, s. 71–72.

⁴⁷ Prop. 2005/06:1, utg.omr. 24, bet. 2005/06:NU1, rskr. 2005/06:121.

för PTS att med stöd av förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation i föreskrifter ålägga Teracom och andra operatörer att planlägga för höjd beredskap, inte längre fanns skäl att från ägaren ställa riktade krav på bolaget vad gäller beredskapsåtgärder.

Vid årsstämman 2006 beslutades att ändra Teracoms bolagsordning i enlighet med riksdagens beslut. I bolagsordningen fanns följande beskrivning.

Bolagets syfte skall vara att på affärsmässiga villkor bedriva utsändning och överföring av radio- och TV-program samt därmed förenlig verksamhet. Bolaget skall erbjuda programbolagen utsändnings- och överföringstjänster på likvärdiga villkor.

Bolaget skall, om efterfrågan från programbolagen finns, erbjuda en grundläggande infrastruktur över hela eller delar av landet. Detta gäller under förutsättning att programbolagen enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra med den efterfrågade räckvidden i ett marknät. Bolaget skall utifrån dessa utgångspunkter och de regulativa förutsättningarna agera uteslutande affärsmässigt.

2008 slutfördes en utvärdering av det statliga ägandet i Teracomkoncernen (se avsnitt 2.7.1). Utvärderingen genomfördes med stöd av extern kompetens på beställning av Regeringskansliet. Slutsatserna visade att inga tungt vägande skäl kunde identifieras att behålla varken Teracom AB eller Boxer TV-Access AB i statlig ägo. Utvärderingen ledde inte till att avyttring genomfördes men 2016 avyttrades Boxer Sverige till Comhem och senare avyttrades även den danska delen av Boxer.

Riksrevisionen anger i granskningsrapporten Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap att regeringen mellan 2008 och 2013 genomförde en så kallad bolagsgenomgång av Teracom, med syfte att undersöka huruvida bolaget borde privatiseras.⁴⁸ Riksrevisionen skriver att det efter en systematisk genomgång som bland annat inkluderade en ingående juridisk analys, bedömdes att beredskapsuppdraget försvårade en privatisering. Av Riksrevisionens rapport framgår även bland annat följande. ”Den slutliga stötestenen rörde lojaliteten hos den personal som hade beredskapsuppgifter, utifrån ett scenario där Teracom vore helt privatägt. När ingen heltäckande lösning på problemet kunde identifieras avbröts arbetet med bolagsgenomgången i februari 2013. Bolagsgenomgången handlade till stor del om sakförhållanden inom dotterbolaget Teracom AB; det

⁴⁸ RiR 2016:18, s. 46–47.

fanns exempelvis ingen ansats att analysera om vissa delar av koncernen kunde privatiseras utifrån det faktum att tre av fyra dotterbolag inte har något samhällsuppdrag.”

2010/2011 beslutades om en ny koncernstruktur för Teracom AB och ett nytt moderbolag bildades, vilket senare fick namnet Teracom Group AB.⁴⁹ Det nya moderbolaget tog över ansvaret för den verksamhet som riksdagen tidigare beslutat för Teracom, med förtydligandet att utsändnings- och överföringstjänster ska ske på likvärdiga villkor i Sverige och att den grundläggande infrastrukturen ska erbjudas över hela eller delar av Sverige. Teracomkoncernen hade dessförinnan expanderats till Danmark och Finland.

Från 2013 förändrades Teracom's strategi bort från en utlands-expansion driven av sökandet efter synergier inom marknäts- och betal-tv-verksamhet. Bolagets ledning gjorde i stället bedömningen att de två huvudaffärerna (marknät och betal-tv) visserligen var lönsamma men att de hade begränsad livslängd och skulle på sikt utmanas av andra distributionsformer.⁵⁰ Teracom sålde Boxer 2016. År 2014 lade Teracom anbud på avtalet om drift, underhåll och kundsupport av kommunikationssystemet Rakel. Dessa tjänster hade under etableringsfasen av Rakel 2005–2015, varav operativ drift från december 2010, levererats av det konsortium som byggde Rakel bestående av Saab, franska Airbus Defence & Space och Eltel Networks.

Detta avtal innebar en långsiktig möjlighet för Teracom att omdefiniera sin profil och uppgift i de verksamheter som inte är kopplade direkt till samhällsuppdraget. I den omställningen ingick att utveckla verksamhet som riktar sig till konsumenter och hushåll och i stället uteslutande adressera kunder inom samhällsviktig verksamhet och deras kommunikationsbehov.

2016 genomförde Riksrevisionen en granskning av Teracom på telekommarknaden och bedömde bland annat att risken för att Teracom Group antingen ska missköta det nuvarande samhällsuppdraget eller missbruka fördelar av sin monopolställning kommer att öka om bolaget fullföljer sina planer på att expandera på telekommarknaden. Vidare ansåg Riksrevisionen bland annat att regeringen borde se över det statliga ägandet, utformningen av bolagets samhällsuppdrag samt vilken drifts- och associationsrättslig form som var lämpligast för

⁴⁹ Prop. 2010/11:1, utg.omr. 24, bet. 2010/11:NU1, rskr. 2010/11:132.

⁵⁰ RiR 2016:18, s. 39.

marknäten.⁵¹ Regeringen delade inte Riksrevisionens bedömning gällande bland annat den associationsrättsliga formen. Regeringen ansåg inte att marknäten lämpade sig för någon annan form än den befintliga.⁵² I avsnitt 2.7.4 utvecklas detta.

År 2019 förvärvade Teracom mobiloperatören Netett Sverige AB (med varumärket Net1), vilket senare blev Teracom Mobil AB. Samtliga icke samhällsviktiga kunder, det vill säga privatpersoner och företag, som köpt abonnemang i Teracom Mobil AB, sades upp 2022 och den kvarvarande verksamheten överläts från Teracom Mobil till Teracom AB.

2020 beslutade riksdagen att uppdraget för Teracom Group AB skulle utvidgas till att även omfatta att, med fokus på säkerhet, robusthet och tillgänglighet, aktivt utveckla, erbjuda och driva kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer.⁵³ Skälen var i korthet följande. Efterfrågan från bland annat samhällsviktiga aktörer ökar på effektiva, säkra och robusta elektroniska kommunikationslösningar som tillgodoser användarnas behov. Radio och tv konsumeras alltmer via andra distributionsformer. Teracom utvecklar, erbjuder och driver redan kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer. Regeringen uttalade i propositionen att den utvidgade verksamheten bidrar till den långsiktiga finansieringen av marknäten och att det för den fortsatta verksamhetsutvecklingen och driften krävs fortsatta investeringar i funktionalitet och frekvenstillstånd.

Riksdagen beslutade 2020 även att Teracom Group AB:s uppdrag ska omfatta dotterbolaget Teracom AB:s uppdrag. Därmed kan verksamheten bedrivas såväl direkt i Teracom Group AB som i Teracom AB. Sedan dess har Teracom AB inte längre något riksdagsbundet uppdrag.

2020 ändrades verksamhetsföremålet i bolagsordningen för Teracom Group AB (se avsnitt 2.3.1).

Teracomkoncernens verksamhet består i dag som nämnts ovan av moderbolaget Teracom Group AB samt det helägda dotterbolaget Teracom AB.

⁵¹ RiR 2016:18.

⁵² Skr. 2016/17:74.

⁵³ Prop. 2019/20:99, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340.

2.3.4 PTS tidigare prisreglering

Fram till och med 2025 omfattades Teracom av en reglering av PTS där bolaget ålagts vissa skyldigheter.⁵⁴ Utöver tillträdesskyldigheten har Teracom även haft skyldigheter om att tillämpa vissa generella villkor för tillträdet, kostnadsorienterad prissättning utifrån en viss beräkningsmetod samt krav på redovisning som gör det möjligt för PTS att kontrollera att skyldigheterna avseende kostnadsorienterad prissättning efterlevs (se även s. 65–69 i delbetänkandet). PTS reglering av rundradiomarknaderna har syftat till att förhindra överprissättning som ökar programföretagens distributionskostnader, något som har bedömts kunna resultera i mindre resurser för programverksamhet till nackdel för slutanvändare på de relevanta slutkundsmarknaderna. Skyldigheten att tillämpa en kostnadsorienterad prissättning har omfattat de av PTS identifierade relevanta marknaderna för radio- och tv-distribution med nationell täckning, i praktiken sändningarna från SR, SVT och TV4. I december 2025 beslutade PTS om avreglering.⁵⁵ Av myndighetens beslut framgår i korthet följande. Till följd av marknadsutvecklingen kan en fortsatt reglering inte motiveras. Ett ökat utbud på internetbaserade plattformar och ändrade konsumtionsmönster har inneburit större konkurrens på slutkundsmarknaderna. Vidare är det regelverk som en marknadsreglering på området för elektronisk kommunikation kan baseras på numera i ännu högre grad utformat för att främja utbyggnaden av höghastighetsbroadband.

2.4 Styrning och reglering av statligt ägda bolag

Regeringen ska aktivt förvalta bolagen med statligt ägande så att den långsiktiga ekonomiska värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och att de av riksdagen beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Bolag med statligt ägande ska agera affärsmässigt, hållbart och föredömligt på ett sätt som upprätthåller allmänhetens förtroende. Ytterst är det riksdagen som avgör frågor om bildande, förvärv och avveckling av statligt ägda bolag samt vilket uppdrag bolagen ska ha och om ett bolag ska ha ett samhällsuppdrag. Svenska statens bolagsägande motiveras

⁵⁴ De senast gällande besluten fattades av PTS den 10 september 2019 och har dnr 18-1760 och 18-1759.

⁵⁵ PTS beslut den 8 december 2025, dnr 25-18006.

som utgångspunkt av ett nationellt eller marknadsspecifikt intresse. Ett ytterligare skäl till ägande kan vara ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag som är svårt att hantera utan statligt inflytande.

Aktiebolagslagen (2005:551) gäller även för statligt ägda bolag och utgår som huvudregel från att ett aktiebolags verksamhet drivs i vinstsyfte och att vinsten ska komma aktieägaren till del. Ett aktiebolag kan dock drivas med ett annat ändamål än att ge ekonomisk vinst till ägaren. Samhällsuppdragen innebär vanligtvis att bolagets verksamhet har som syfte att säkerställa viss samhällsnytta, som annars inte skulle erbjudas av marknaden eller vara tillgänglig på ett ändamålsenligt sätt.

Teracom har som tidigare angetts ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag.

Statligt ägda bolag lyder under samma lagar som privat ägda bolag. Statens ägande av aktiebolag skiljer sig därmed från statlig verksamhet i myndighetsform. Regelverket är detsamma för bolag med statligt ägande som för privatägda bolag när det gäller exempelvis aktiebolags-, årsredovisnings- och bokföringslagarna. Den löpande verksamheten i bolagen präglas av civilrättsligt ingångna avtal. Aktiebolagslagen är det övergripande ramverket, som anger fördelningen av ansvar mellan ägare, styrelse och ledning. Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och för förvaltningen av bolagets angelägenheter, som ska ske inom ramen för bolagets verksamhetsföremål och med beaktande av eventuella anvisningar från ägaren. I styrelsens ansvar ingår bland annat att besluta om strategi och strategiska mål för bolaget, medan den operativa löpande verksamheten och målstyrningen sköts av bolagets ledning. Styrelsen ansvarar för att bolagen sköts inom ramen för lagstiftningen, bolagets bolagsordning, eventuella ägaranvisningar och statens ägarpolicy. Styrelsen ska också utse en verkställande direktör. För granskning av bolagets redovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning utser bolagsstämman en revisor. I bolag där staten har ett bestämmande inflytande, eller där verksamheten är reglerad i lag, får dessutom Riksrevisionen utse en eller flera revisorer att delta i revisionen tillsammans med övriga revisorer.

Genom bolagsordningen bestämmer ägaren bolagets verksamhetsföremål och vissa ramar för verksamheten. I bolag med statligt majoritetsägande utgår verksamhetsföremålet från riksdagens beslut om bolagets verksamhet. Genom beslut på bolagsstämma kan ägaren ge anvisningar till bolaget. I bolag med statligt ägande används ägaran-

visningar i huvudsak när bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag, får anslag, befinner sig i omstrukturering samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar. Ägaravisningar ska till sitt innehåll vara relevanta, konkreta och tydliga. Om bolaget har ett samhällsuppdrag ska ägaravisningen specificera hur uppdraget finansieras, redovisas och följs upp. Ägaravisningarna ska formaliseras genom beslut på bolagsstämma. I vissa statligt ägda bolag förekommer avtal eller överenskommelser mellan staten och bolaget, till exempel för att säkerställa långsiktiga offentliga åtaganden, som fungerar som en särskild form av styrning. Ägaravisningar är dock normalt det verktyg som används för nya eller utökade samhällsuppdrag.

Aktiebolag är självständiga juridiska personer och därför kan regeringen inte i regeringsbeslut direkt rikta formellt bindande direktiv, anvisningar eller liknande till bolagen. Regeringen har i det hänseendet, som andra aktieägare och i enlighet med aktiebolagslagens regler, att utöva rätten att besluta i bolagets angelägenheter vid bolagsstämma. Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och det forum där aktieägare formellt utövar sitt inflytande. Inför årsstämman lämnar ägaren förslag till val av styrelseledamöter. I bolag med statligt ägande nominerar staten styrelseledamöter för beslut på bolagsstämma. I bolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige utser eller nominerar staten i stället en ledamot till bolagets valberedning om statens ägarandel motiverar det.

Regeringen har beslutat en ägarpolicy för bolag med statligt ägande som i sin nuvarande version tillämpas från och med årsstämman 2025. Ägarpolicyn ska tillämpas i bolag med statligt majoritetsägande. Av ägarpolicyn framgår regeringens sju principer för förvaltning och styrning av bolag med statligt ägande. Av policyn framgår bland annat att bolag med statligt ägande ska agera affärsmässigt, ha långsiktiga ambitioner med god omställningsförmåga, präglas av säkerhetsmedvetenhet och bidra till landets beredskap i kris och krig samt agera transparent i förhållande till sina intressenter. I policyn anges även att en utgångspunkt vad gäller affärsmässighet är att bolaget ska generera marknadsmässig avkastning, i den mån inte något annat följer av riksdagsbeslut. Bolagens styrelse ska vidare fastställa övergripande strategiska mål för hållbart värdeskapande, vilket inkluderar att formellt fatta beslut om de ekonomiska målen. Inför översyn av de ekonomiska målen ska styrelsen föra en dialog med ägaren.

Utöver de styrdokument som nämnts så utövar regeringen sin styrning genom uppföljningsmöten mellan företrädare för å ena sidan ägaren och å andra sidan styrelsens ordförande och bolagets verkställande direktör. Vid ägardialogen följs bolagets resultat och måluppfyllelse upp. Vidare behandlas ägarens förväntningar på bolaget och vid behov andra viktiga frågor som rör bolaget. Styrelseordföranden har en informationsplikt gentemot och ansvarar för kontakten med ägaren. Styrelseordföranden ska, med beaktande av tillämplig lagstiftning, se till att ägaren i samband med ägardialog och löpande vid behov informeras om bolagets övergripande utveckling och måluppfyllelse, strategiska planer och väsentliga händelser. När bolaget står inför genomgripande strategiska omställningar av verksamheten ska styrelsen i god tid genom styrelseordföranden informera ägaren och begära en särskild strategisk avstämning för ägarens skriftliga ställningstagande.

I avsnitt 5.3 diskuteras rådighet över aktiebolag med statligt ägande.

För bolag med statligt ägande fastställs ekonomiska mål för att säkerställa värdeskapande, uppnå kapitaleffektivitet och en rimlig finansiell risk samt för att tillförsäkra ägaren marknadsmässig avkastning genom utdelningar (se avsnitt 2.3.1 där Teracoms ekonomiska mål framgår).⁵⁶

Många av de statligt ägda bolagen som har beslutade samhällsuppdrag har även fastställda uppdragsmål. Dessa används för att kunna utvärdera och följa upp att samhällsuppdragen utförs väl. Uppdragsmålen ska tydliggöra kostnaden för utförandet och därmed förutsättningarna för bolagets ekonomiska värdeskapande. Ägaren ansvarar för att i dialog med bolaget utarbeta uppdragsmål, som sedan fastställs i en ägaranvisning. Det har inte tagits fram uppdragsmål för Teracom. Regeringen har uttryckt att avsikten är att se till att statligt ägda bolag med samhällsuppdrag har uppdragsmål och att de ekonomiska målen för Teracom ska kompletteras med minst ett relevant uppdragsmål.⁵⁷

Riksrevisionen har i rapporten Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning (RiR 2017:37) bland annat betonat vikten av uppdragsmål i statligt ägda bolag. Riksrevisionen har även i sin granskningsrapport Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap (RiR 2016:18) påtalat behovet av uppdragsmål för Teracom.

⁵⁶ 2025 års redogörelse för företag med statligt ägande, skr. 2024/25:140, s. 39.

⁵⁷ Se t.ex. RiR 2016:18, s. 12.

I regeringens verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2024 anges att det inte finns någon motsättning mellan särskilt beslutade samhällsuppdrag och ekonomisk effektivitet. Statens ambition som ägare är att uppdraget ska utföras väl och på ett så effektivt sätt som möjligt. Utförandet av det särskilt beslutade samhällsuppdraget kan vara förknippat med en kostnad, vilket påverkar bolagets ekonomiska resultat. Styrelsen ansvarar för att hantera den målkonflikt som kan finnas med bolagets ekonomiska mål. De ekonomiska målen sätts därför med hänsyn tagen till kostnaden för det särskilt beslutade samhällsuppdraget samtidigt som marknadssnedvridande korssubventionering ska undvikas. Samhällsuppdraget kan även vara kopplat till bolagets risk och bedömningen av vad som är en lämplig kapitalstruktur. Tolkningen av samhällsuppdraget och fastställandet av uppdragsmålen har betydelse för bolagets ekonomiska förutsättningar och vilka ekonomiska mål som kan sättas.⁵⁸

2.5 Finansiering av statligt ägda bolag

Bolag är egna juridiska personer skilda från staten och finansieras i huvudsak genom egen försäljning av varor och/eller tjänster och finansiering via kapitalmarknaden eller via lånat kapital. Anslagsfinansiering från statens budget kan ske i de fall bolaget har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag. En kostnadsberäkning för de beslutade samhällsuppdragen underlättar för riksdagen och regeringen att prioritera hur skattebetalarnas pengar ska användas.⁵⁹ Behovet av budgetmedel anges av bolagen i årliga budgetunderlag som lämnas till regeringen, på samma sätt som för statliga myndigheter.

2.6 Finansiering och kostnader

2.6.1 Övergripande om finansiering

Marknäten finansieras i dagsläget genom intäkter från bland annat de radio- och tv-företag som använder nätet för att distribuera radio- och tv-sändningar; public service-företagen och kommersiell radio.

⁵⁸ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2024, s. 26.

⁵⁹ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2024, s. 25.

Andra aktörer som köper tjänster som Teracom erbjuder utöver samhällsuppdraget att distribuera marksänd radio och tv, det vill säga beredskaps- och inplaceringstjänster samt kommunikationstjänster, bidrar också till finansieringen av marknäten. Dessa aktörer är med och betalar för de samkostnader som är gemensamma för de olika tjänsterna.

Exempelvis har Teracom på uppdrag av Myndigheten för civilt försvar haft ansvaret för att driva kommunikationssystemet Rakel, vilket har bidragit till en del av finansieringen av samkostnaderna. Nuvarande avtal rörande Rakel upphör dock 2027. I oktober 2026 tar Myndigheten för civilt försvar över drift av Rakel i egen regi genom myndighetssamverkan tillsammans med Luftfartsverket. Luftfartsverket har i sin tur under 2026 upphandlat fältservicetjänster avseende Rakel och tilldelat Teracom kontrakt med ett ordervärde som inför upphandlingen bedömdes ha ett årligt genomsnittligt värde fram till 2034 om maximalt 70 miljoner kronor.⁶⁰

2.6.2 Teracoms kostnader och intäkter

I Teracoms års- och hållbarhetsredovisning 2025 delas verksamheten in i tre områden: utsändningstjänster för radio och tv, beredskaps- och inplaceringstjänster samt kommunikationstjänster.⁶¹

Teracomkoncernen hade under 2025 intäkter om totalt 1 483 miljoner kronor (1 410 miljoner kronor 2024). Av dessa var 556 miljoner kronor (706 miljoner kronor 2024) kopplade till företagets utsändningstjänster för radio och tv, varav 549 miljoner kronor avsåg den geografiska marknaden Sverige. Intäkter för inplacerings- och beredskapstjänster var 647 miljoner kronor (543 miljoner kronor 2024) och intäkter för kommunikationstjänster 290 miljoner kronor (171 miljoner kronor 2024). Under 2025 fanns fem kunder med en omsättningsandel över 10 procent. Dessa kunder stod för 76 procent av nettoomsättningen. Kunderna finns inom samtliga tre segment.

Teracom anger i sin års- och hållbarhetsredovisning 2025 att intäktsbortfallet kopplat till att Tele2 (Boxer) lämnade marknätet den

⁶⁰ Underlag för upphandling 26 september 2025 dnr 634391-2025 i TED (Tenders electronic daily).

⁶¹ Från och med den 1 januari 2026 delas verksamheten redovisningsmässigt in i de nya segmenten mediadistribution, digital infrastruktur och service- och beredskap.

1 januari 2025 innebär att en årlig omsättning på nästan 200 miljoner kronor upphörde.

Intäkter från Myndigheten för civilt försvar för Rakel uppgick 2025 till över 200 miljoner kronor, varav största delen rör intäkter för det drift- och supportavtal som kommer att upphöra 2027.⁶²

Under 2025 ökade Teracoms intäkter för inplacerings- och beredskapstjänster samt kommunikationstjänster med drygt 220 miljoner kronor jämfört med året innan.

I en rapport från Myndigheten för civilt försvar (då Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) beskrivs att underlag från Teracom anger att bolagets intäkter från offentligt styrda organ (rapportens benämning) uppgick till 70 procent för 2023. Enligt en prognos från Teracom beräknades intäktsandelen från offentligt styrda aktörer uppgå till över 80 procent år 2025.⁶³

För 2025 uppgick kostnaderna till totalt 1 419 miljoner kronor, varav 103 miljoner kronor avsåg material, 504 miljoner kronor ersättningar till anställda, 423 miljoner kronor av- och nedskrivningar och 389 miljoner kronor övriga kostnader. Teracom hade omkring 450 anställda vid 2025 års slut (jämförelsevis fanns cirka 480 anställda vid 2024 års slut och cirka 470 anställda vid 2023 års slut)⁶⁴.

Bolagets finansieringsmodell för samhällsuppdraget bygger på en uppdelning av kostnaderna i sam- respektive särkostnader, där samkostnader fördelas utifrån nyttjande av marknätet. Modellen baseras enligt Teracom på PTS tidigare reglering av marknaderna för utsändning av radio och tv som upphörde att gälla den 1 januari 2026. Prissättningen för public service-företagen innebär en kostnadsstruktur där särkostnaderna är specifika kostnader kopplade till utsändningen av respektive programföretags tjänster som till exempel sändarutrustning, antenner och dedikerad personal, medan samkostnaderna är kopplade till infrastrukturen för marknätet som exempelvis stationer, elkraftsutrustning, transmissionsnät, drift och övervakning samt fältorganisation. De totala kostnaderna för att leverera en tjänst utgörs av gemensamma kostnader och specifika särkostnader. Samkostnaderna kan med olika fördelningsmetoder fördelas till de intäkter som kommer från kunder som nyttjar tjänsterna. Ju fler uppdrag som Teracom har där den befintliga infrastrukturen och förmågorna kan

⁶² Uppgift från Myndigheten för civilt försvar.

⁶³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Redovisning av uppdrag att analysera alternativa förslag rörande Rakel Generation 2, MSB 2023-17348 FÖ 2023/01958, s. 21–22.

⁶⁴ Teracoms års- och hållbarhetsredovisning 2023 respektive 2024.

användas, desto fler aktörer fördelas de gemensamma kostnaderna på och desto lägre blir kostnaden för en enskild tjänst.

Teracom beskriver att kostnaden för samhällsuppdraget fördelas utifrån nyttjande vilket också speglas i prissättningen. Public service-företagen bekostar enligt Teracom i dag cirka hälften av kostnaderna för den verksamhet som är nödvändig för samhällsuppdraget, resterande del täcks av kommersiella uppdrag. Teracom uppger att kostnaden för samhällsuppdraget var drygt en miljard kronor 2025 varav SR, SVT och UR finansierar omkring hälften. Samhällsuppdraget dimensionerar enligt bolaget merparten av verksamheten, med krav avseende landsomfattande täckning, långtgående beredskapsförmåga samt statlig rådgivning och kontroll.

2.6.3 Public service-företagens kostnader ökar

I delbetänkandet beskrivs att public service-företagens kostnader för distribution i marknäten ökar markant som en följd av att det inte längre sänds kommersiell tv i marknäten (s. 78–83). I korthet får SVT stå för hela kostnaden för tv-sändningar och en omfördelning av Teracom's kostnader för gemensamma funktioner har inneburit att exempelvis SR får stå för en större andel av de gemensamma kostnaderna.⁶⁵

SVT och Teracom ingick i slutet av 2025 ett nytt ettårigt avtal om distribution, där kostnaden för SVT och UR är 374 miljoner kronor inklusive mervärdesskatt (299 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt) för 2026. Det innebär en ökning med omkring 210 miljoner kronor jämfört med priset 2024. Även SR har tecknat ett ettårigt avtal med Teracom om radiodistribution 2026, där kostnaden för SR är 340 miljoner kronor inklusive mervärdesskatt (272 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt).⁶⁶ Det innebär en ökning på omkring 55 miljoner kronor jämfört med priset 2024. UR:s kostnader för radiosändningar i marknätet för 2026 är 4 miljoner kronor inklusive mervärdesskatt.⁶⁷

Riksdagen beslutade i oktober 2025 om de ekonomiska förutsättningarna för public service-företagen under uppdragsperioden 2026–

⁶⁵ Enligt medelsvillkoren ska SVT betala UR:s distributionskostnader för tv-sändningar i marknätet.

⁶⁶ Jfr Regeringskansliet, Förslag på extra medelstildelning till Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB för ökade kostnader för marknätet, Ku2026/00629.

⁶⁷ Komm2026/00179-5.

2033. För 2026 tilldelas SR, SVT och UR belopp som innebär en uppräkning på tre procent jämfört med tilldelningen för 2025. Medelstillsdelningen till respektive företag ska därefter höjas med två procent per år 2027–2030 och med en procent per år 2031–2033.⁶⁸

Regeringen bedömer i prop. 2024/25:166 att om andra medieföretag lämnar marknätet under tillståndsperioden och detta medför påtagligt ökade kostnader för public service-företagen, bör detta ses som en extraordinär kostnad som därför inte bör ingå i det medelsbeslut som avser tillståndsperioden (s. 161–162). I oktober 2025 godkände riksdagen regeringens förslag om de ekonomiska förutsättningarna för public service-företagen under uppdragsperioden 2026–2033. Kulturutskottet välkomnade också att regeringen inte utesluter att det kommer att vara möjligt för riksdagen att fatta separata beslut om extra medel för tidigare oförutsedda kostnader.⁶⁹

I juni 2026 remitterade regeringen ett förslag på extra medelstilldelning till SR och SVT för ökade kostnader för marknätet.⁷⁰

Det kan nämnas att det vid övergången från analoga till digitala tv-sändningar i början av 2000-talet uppstod ökade kostnader för tv-distribution, på grund av att de analoga sändningarna behövde pågå samtidigt som den digitala sändningsverksamheten byggdes upp. Ett särskilt distributionskonto inrättades då för att hantera kostnader för tv-distribution i samband med övergången. Till kontot fördes medel från rundradiokontot. Från distributionskontot tillfördes medel till SVT och UR som motsvarade kostnaderna för tv-distribution både via analoga och digitala sändningar. Under ett uppbyggnadsskede uppkom då ett underskott på distributionskontot. Detta finansierades genom lån i Riksgäldskontoret. När de analoga sändningarna upphörde skulle underskottet återbetalas genom betalningar från rundradiokontot.⁷¹ Detta genomfördes också.

⁶⁸ Prop. 2024/25:166, s. 156, bet. 2025/26:KrU2 och rskr. 2025/26:15.

⁶⁹ 2025/26:KrU2, rskr. 2025/26:15.

⁷⁰ Ku2026/00629.

⁷¹ Prop. 2000/01:94, s. 69–72, bet. 2000/01:KrU8, rskr. 2000/01:268.

2.7 Tidigare utredningar och rapporter

Flera tidigare utredningar är relevanta för utredningen och redogörs för kort nedan.

2.7.1 Analyser av ägandet i Teracom och Telia

På uppdrag av Regeringskansliet genomförde en konsult en genomlysning av statens ägande i Teracomkoncernen som avslutades 2008 (se även avsnitt 5.6.6).⁷² Konsultens slutsatser redovisade att inga tungt vägande skäl kunde identifieras att behålla varken Teracom AB eller Boxer TV-Access AB i statlig ägo. Det stöd Teracom levererade till SR, SVT och UR bedömdes kunna hanteras genom avtal och vid behov pris- och tillträdesreglering. Nationella intressen bedömdes kunna hanteras genom avgränsning av sekretessbelagd verksamhet eller genom kompletterande författning, men för att komma fram till vilken lösning som var att föredra bedömdes krävas ytterligare analys. Vidare bedömdes att staten med sitt ägande har begränsad kapacitet att tillföra bolaget möjligheter att möta utmaningar, till exempel att säkerställa resurser och kompetens, nödvändig effektivitet och lönsamhet samt kapital.

Utvärderingen ledde inte till någon avyttring men 2016 avyttrades Boxer Sverige till Comhem och senare avyttrades även den danska delen av Boxer.

I sammanhanget kan även noteras att det under perioden 2007–2008 genomfördes liknande analyser av förutsättningar för att avyttra resterande aktier i delvis statligt ägda Telia. Detta följde efter att staten 2007 sålt ytterligare åtta procent av aktierna i TeliaSonera, varefter det statliga ägandet uppgick till 37,3 procent. Riksdagen hade dessförinnan – 2001 – beslutat att regeringen utan begränsningar skulle kunna förändra statens ägande i Telia. Försäljningsbemyndigandet från 2001 aktualiserades 2008 när France Telecom la ett anbud på resterande aktier. Anbudet föranledde även att Försvarsmakten analyserade nödvändiga åtgärder, bedömda kostnader samt tidsplan för åtgärder inför en eventuell avyttring. Anbudet avvisades av bolagets styrelse med stöd av regeringen. Riksdagens försäljningsbemyndigande återkallades 2011. Frågan om det statliga ägandet i Telia har även väckts

⁷² Booz, Allen, Hamilton, Ägarskapsutvärdering av Teracom-koncernen, februari 2008.

och varit föremål för analyser som redovisats inom Regeringskansliet 2010, 2012, 2014, 2017 och 2019. Dessa analyser har omfattat bedömningar av rådighet och inflytande i Telia, i synnerhet avseende verksamhet som omfattas av säkerhetsskydd och är av nationellt säkerhetsintresse. Analyserna har inte medfört några förändringar eller begränsningar av Telias uppgifter eller av det statliga ägandet i Telia (se även avsnitt 5.6.7). I dag äger staten efter att bolaget genomfört återköpsprogram 41,1 procent av aktierna i Telia.

2.7.2 Utredningar inom Regeringskansliet

Regeringskansliet gav 2016 en utredare i uppdrag att föreslå en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Utredningen konstaterade i en rapport att Rakelsystemet som dessa aktörer använder behövde kompletteras och ersättas med ett modernare system som utöver talkommunikation även kunde hantera realtidsöverföring av data och rörliga bilder. Samhällsutveckling och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar ökade kraven på att utveckla en lämplig mobil och säker lösning. Utredningen konstaterade bland annat att en säker och tillgänglig mobil kommunikationslösning förutsätter betydande statlig kontroll och rådighet.⁷³

Utredaren gavs även ett tilläggsuppdrag att analysera och föreslå vilken aktör som skulle ansvara för att bygga och förvalta en utvecklad och säker kommunikationslösning. I rapporten Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning föreslog utredningen att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (nuvarande Myndigheten för civilt försvar), Teracom och Trafikverket inom ramen för olika roller skulle tilldelas uppdrag att kravställa, tillsyna, etablera, driva och förvalta kommunikationslösningen. MSB skulle stå för kravställning, kontroll och tillsyn. Teracom föreslogs få en helt ny roll med samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta lösningen samt få därtill knutna uppdragsmål av operativ och marknadsnära karaktär. Däri ingick etablering av nödvändig infrastruktur för kärn- och radionät, tekniskt genomförande, operatörskap, drift och förvaltning av kommunikationslösningen och erforderliga spektrumresurser samt avtal om roamingsamverkan med allmänna operatörer.

⁷³ Kommunikation för vår gemensamma säkerhet, Ds 2017:7.

Uppdragsmålet skulle fastställas i bolagsordningen. Bolaget föreslogs också leda ett driftråd för diskussion och samordning av berörda statliga aktörers tekniska och ekonomiska insatser.

2.7.3 Rapporter om Rakel G2

Efter att Ds 2017:7 Kommunikation för vår gemensamma säkerhet presenterats bereddes frågan kring en framtida säker och robust kommunikationslösning för samhällsviktiga aktörer inom Regeringskansliet. Regeringen vidtog även åtgärder för att förbereda för en övergång från Rakel till Rakel generation 2 (Rakel G2), en viktig del i det så kallade Swedish Emergency Network (SWEN). Myndigheten för civilt försvar har sedan 2020 arbetat med etablering av Rakel G2.⁷⁴ Kommersiell radioaccess har upphandlats och anslutits till det egna kärnnätet som är utformat för att fungera på flera olika frekvensband.⁷⁵ Nedan beskrivs bakgrunden kort.

Regeringen uppdrog 2017 åt MSB att, inom ramen för myndighetens ansvarsområde, förbereda för hur en framtida kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar skulle kunna utvecklas.⁷⁶

Regeringen gav därefter MSB och Trafikverket i uppdrag att redovisa kostnads- och aktörsanalyser för ett utvecklat och säkert kommunikationssystem, så som den beskrevs i utredningen Kommunikation för vår gemensamma säkerhet, Ds 2017:7. I uppdraget ingick även att analysera och redovisa en alternativ lösning där Trafikverket hade huvudansvar för att tillhandahålla hela kommunikationslösningen. MSB skulle, på motsvarande sätt som med Rakel, bibehålla ansvaret att samordna användarnas behov, kravställa och utöva tillsyn av kommunikationslösningen. Uppdraget redovisades 2018.⁷⁷

I juni 2020 fick MSB ett regeringsuppdrag att inleda etablering av Rakel G2 genom att anskaffa och tillhandahålla tjänster för mobil datakommunikation till användare av Rakelsystemet.⁷⁸ MSB skulle bland annat anskaffa och etablera ett kärnnät i syfte att säkerställa statligt ägande och kontroll över systemets centrala funktionalitet. Kärnnätet

⁷⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/10/regeringen-foreslar-miljardsatsning-for-etablering-av-rakel-generation-2/>, webbsida läst 2026-09-15.

⁷⁵ 2020-06-25 Ju2020/02484/SSK Ju2016/02406/SSK.

⁷⁶ Ju2016/07782/SSK och Ju2017/04551/SSK.

⁷⁷ MSB 2017:12166 TRV 2017/123003.

⁷⁸ Ju2020/02484/SSK.

skulle kunna utökas och anpassas för vidare utveckling av Rakel G2 om regeringen i ett nästa steg fattar beslut om att så ska ske.

I februari 2021 lämnade MSB, enligt uppdrag från regeringen, förslag på hur det samlade behovet av ett utvecklat och säkert kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar bäst kunde tillgodoses.⁷⁹ MSB föreslog att uppgifter skulle ges till den egna myndigheten, Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät. Förslaget innebar att Rakel G2 skulle nyttja det optofibernät som Trafikverket respektive Affärsverket svenska kraftnät förfogar över samt ett stegvist etablerat radioaccessnät med dedikerat radiospektrum. Systemet skulle kompletteras med radioaccess i kommersiella nät för ökad kapacitet och täckning.

I oktober 2021 fick MSB och Trafikverket i uppdrag av regeringen att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel G2 med stöd av Affärsverket svenska kraftnät.⁸⁰ Arbetet skulle utgå från förslaget som hade redovisats i februari 2021. Arbetet skulle anpassas till den utveckling som sker inom ramen för MSB:s uppdrag att anskaffa och tillhandahålla tjänster för mobil datakommunikation (Ju2020/02484) så att infrastruktur och tjänster bildar ett sammanhållet system ur ett användarperspektiv. Uppdraget redovisades i en delrapport i februari 2022 och en slutrapport 2023.⁸¹

Regeringen gav därefter 2024 MSB i uppdrag att analysera ett alternativt förslag som Teracom på eget initiativ lämnat avseende etablering av Rakel G2. I uppdraget ingick att jämföra Teracom's alternativ med det förslag MSB och Trafikverket hade redovisat. MSB konstaterade att regeringen inte vidtagit åtgärder för att, såsom Teracom hade föreslagit, ge bolaget ett särskilt samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta Rakel G2.⁸² Bedömningen var därför att förslaget inte gick att genomföra. Myndighetens rättsliga analys visade också på upphandlingsrättsliga risker och statsstödsaspekter som kunde påverka förutsättningarna att ge Teracom ett samhällsuppdrag i enlighet med bolagets förslag.

I december 2024 fick MSB i uppdrag att etablera ett nytt kommunikationssystem för samhällsviktiga aktörer.⁸³

⁷⁹ MSB 2020-10138.

⁸⁰ Ju2021/03620, Ju2021/00632 och Ju2021/00631.

⁸¹ MSB 2021:12010 och TRV 2021/123554.

⁸² Redovisning av uppdrag att analysera alternativa förslag rörande Rakel Generation 2, MSB 2023-17348 FÖ 2023/01958.

⁸³ Fö2024/02071.

2.7.4 Granskningar av Riksrevisionen

Riksrevisionen gjorde år 2016 en granskning av Teracom och av regeringens styrning av bolaget. Även PTS omfattades av granskningen. I granskningsrapporten Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap, RiR 2016:18, fann Riksrevisionen bland annat att systemet med reglering av Teracoms priser innebär ett ineffektivt användande av offentliga resurser. Regeringen rekommenderades bland annat att se över möjligheten att göra PTS prisreglering av marknätmarknaderna enligt LEK överflödig, exempelvis genom ägarstyrning. Vidare rekommenderades regeringen ta ställning till vilket samhällsuppdrag Teracom bör ha, och därefter se över vilka av Teracoms verksamheter som fortsatt behöver vara statligt ägda.

Regeringen redovisade därefter sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen gjorde i rapporten, till riksdagen. Det anfördes bland annat att regeringen delar Riksrevisionens syn att det finns utrymme att sätta upp mål för samhällsuppdraget genom det ägarstyrningsverktyg som kallas uppdragsmål. Regeringen instämde delvis i Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör ta ställning till vilket samhällsuppdrag Teracom bör ha. Regeringen anför bland annat följande: ”Genom att, inom ramen för koncernens uppdrag, komplettera verksamheten med affärer utöver samhällsuppdraget genereras bidrag till kostnadstäckning. Det innebär för public service-bolagen att deras andel av kostnader såsom drift och underhåll, teknisk utveckling samt centrala kostnader kan hållas nere. Det finns inget som visar på att någon annan associationsrättslig form leder till en lägre kostnadsnivå.”⁸⁴

Riksrevisionen har även kommit med granskningsrapporterna Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning, RiR 2017:37 och Statens bolagsinnehav – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet, RiR 2017:1.

Riksrevisionen har i tidigare granskningar av bland annat Samhall 2023 och Teracom 2017 påpekat att det finns en grundläggande och naturlig målkonflikt mellan bolagets vinstintresse och samhällsuppdraget. Bolag med av riksdagen beslutat samhällsuppdrag har tilldelats en uppdragsbeskrivning och styrande mål som är politiskt motiverade vilket kan förväntas medföra vissa restriktioner avseende ekonomi och effektivitet. Riksrevisionen anger att det finns en överhängande

⁸⁴ Skr. 2016/17:74.

risk att bolagens finansiella mål prioriteras i den uppföljande delen av ägarstyrningen, på bekostnad av samhällsuppdragen. Regeringen bemötte detta och instämde delvis i Riksrevisionens bedömning att styrningen av bolag med samhällsuppdrag är utmanande på grund av att bolagen har flera mål.⁸⁵ Regeringen ansåg inte att det faktum att ett bolag har olika mål alltid innebär en målkonflikt. Att ha flera mål är en naturlig del i många verksamheter där exempelvis ekonomiska hänsyn måste vägas mot verksamhetens behov.

Regeringen instämde även delvis i Riksrevisionens uppfattning att uppföljningar och redovisning av samhällsuppdragen noggrant behöver behandla målkonflikter. Regeringen ansåg dock att aktiebolagsformen gör det naturligt att det ligger inom bolagsstyrelsernas ansvarsområde att göra avvägningar mellan samhällsuppdraget och de ekonomiska målen. Regeringen ansåg vidare att tydliga mål är viktiga för att styrelserna i bolagen med statligt ägande ska kunna förhålla sig till ägarens förväntningar. Regeringen har därför arbetat fram modellen för att fastställa uppdragsmål för bolag med samhällsuppdrag. Regeringen instämde i att uppföljning och redovisning av samhällsuppdragen är viktigt för att fastställa om styrelsens avvägningar och bolagets utförande av samhällsuppdraget når ägarens förväntningar.

2.8 Kort om marknäten i andra länder

I Norge sker distributionen av radio och tv i marknäten av Telenor AS, där norska staten äger 54 procent av aktierna. I Finland distribueras public service-bolaget YLE:s sändningar i marknäten av Digita OY, ett finskt aktiebolag som ägs av ett amerikanskt investeringsbolag med fokus på digital infrastruktur. Bolagen och dess infrastruktur utgör viktiga delar av det nationella totalförsvarets förmågor i respektive land men saknar motsvarighet till riktade formaliserade samhällsuppdrag i denna del av verksamheten. Både i Finland och Norge är dessa verksamheter fullt kommersiella, något statligt stöd för verksamheten utgår inte.

Storbritanniens regering publicerade i juni 2026 en strategisk färdplan för framtidens tv- och medielandskap med titeln *Watch this space: a new strategic direction for UK media*. Redan under 2025 kommunicerade den brittiska regeringen planer på att publicera dokumentet för

⁸⁵ Skr. 2017/18:172.

konsultation. I dokumentet förordar den brittiska regeringen att public service-företag som BBC, ITV och Channel 4 inte längre ska vara skyldiga att fortsätta sända i marknätet efter 2034 och att en kontrollerad nedskalning ska medge kostnadsbesparingar fram till detta datum.

Under hösten 2025 kommunicerades avsikten att under 2026 publicera detta strategidokument för konsultation. Det medförde att Arqiva, det bolag som ansvarar för distributionen i marknätet, vidtog åtgärder enligt transparensregler. Bolaget Arqiva flaggade till sina ägare för den affärsrisk en avveckling av tv i marknätet innebär i termer av betydande intäktsförlust på sikt. Detta påverkade dock inte kapitalmarknadens syn på Arqivas förmåga att återbetala lån då deras kundavtal fortfarande betraktas som starka och solida. Arqiva ägs till 52 procent av det börsnoterade bolaget Digital 9 som till stor del har finansierat förvärvet av Arqiva med lån. Händelsen när Arqiva flaggade för höjd affärsrisk betraktades av Digital 9 som en strategiskt viktig händelse, en så kallad singular event, vilket ledde till en omvärdering av de aktier Digital 9 äger. Värdet av innehavet bedömdes inte längre vara högre än de skulder som finansierat förvärvet. Därför skrevs värdet av innehavet i Arqiva i februari 2026 ned till noll. Digital 9 har även signalerat att bolaget kommer att avyttra sitt innehav i Arqiva när tidplanen för regeringens avveckling av marknätet för tv klarnar, vilket förväntas ske tidigast under slutet av 2027.

3 Samhällsuppdrag

3.1 Inledning

Teracom har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag som i kort-het innebär att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program i marknäten. Utredningen har i uppdrag att analysera om Teracoms samhällsuppdrag är ändamålsenligt utformat och vid behov föreslå ändringar av detta.

Kapitlet inleds med en redogörelse för samhällsuppdragets närmare innebörd och dess syfte. Därefter förs ett resonemang om behovet av att tydliggöra samhällsuppdraget genom ägaranvisningar. Vidare analyseras behovet av ägaranvisningar som förtydligar de ekonomiska målen för samhällsuppdraget, ställer krav på redovisning och rapportering samt anger uppdragsmål. Möjliga förslag för ett förändrat samhällsuppdrag diskuteras också.

3.2 Samhällsuppdragets innebörd och syfte

Regeringen anger i Statens ägarpolicy 2025 att ett samhällsuppdrag vanligtvis innebär att bolagets verksamhet har som syfte att säkerställa viss samhällsnytta, som annars inte skulle erbjudas av marknaden eller vara tillgänglig på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionen beskriver att samhällsuppdrag syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till ägaren.¹

Teracom bildades i början av 1990-talet som ett led i bolagiseringen av Televerket för att skapa en ändamålsenlig organisation som kunde överta ansvaret för det som då benämndes rundradionätet, med huvuduppgiften att bedriva utsändning och överföring av radio-

¹ Riksrevisionen, Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning, RiR 2017:37.

och tv-program (se närmare avsnitt 2.3.3).² Bolaget är sedan dess helägt av staten.

Uttrycket samhällsuppdrag användes inte vid Teracoms bildande och förekommer inte heller i senare förarbeten då bolagets uppdrag förtydligas eller ändras. Däremot görs i flera propositioner en distinktion mellan icke-konkurrensutsatt respektive konkurrensutsatt verksamhet.³ Sedan drygt tio år tillbaka anges i regeringens årliga redogörelser för företag med statligt ägande att Teracom har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag. I regeringens årliga information om bolag med statligt ägande 2025 beskrivs bolagets samhällsuppdrag på följande sätt.

Teracom har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag att på affärsmässiga villkor erbjuda programbolagen utsändnings- och överföringstjänster på likvärdiga villkor i Sverige. Bolaget ska, om efterfrågan från programbolagen finns, erbjuda en grundläggande infrastruktur över hela eller delar av Sverige. Detta gäller under förutsättning att programbolagen enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra med den efterfrågade räckvidden i ett marknät.

Mot bakgrund av vad som anges i förarbeten, verksamhetsföremålet i Teracoms bolagsordning (se avsnitt 2.3.1) och regeringens beskrivningar i de årliga redogörelserna för företag med statligt ägande anser utredningen att Teracoms samhällsuppdrag fullt ut beskrivs enligt nedan.

Bolaget ska bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program. Bolaget ska erbjuda programbolagen utsändnings- och överföringstjänster på likvärdiga villkor i Sverige. Bolaget ska, om efterfrågan från programbolagen finns, erbjuda en grundläggande infrastruktur över hela eller delar av Sverige. Detta gäller under förutsättning att programbolagen enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra med den efterfrågade räckvidden i ett marknät. Bolaget ska utifrån dessa utgångspunkter och de regulativa förutsättningarna agera uteslutande affärsmässigt.

Syftet med ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag kan utläsas i de propositioner och utskottsbetänkanden som legat till grund för riksdagens beslut.

Mediemarknaden har förändrats sedan 1990-talet, bland annat genom övergången från analoga till digitala tv-sändningar och möj-

² Prop. 1991/92:140.

³ Se t.ex. prop. 1991/92:140 och prop. 2001:02/76.

ligheten för fler kommersiella aktörer att sända i marknäten. Beskrivningen av bolagets verksamhet i bolagsordningen har ändrats på olika sätt sedan bolaget bildades. Under perioden 2003–2006 fanns en paragraf med rubriken ”Verksamhetens syfte”, med följande lydelse.

Bolaget skall som oberoende distributör av radio- och TV-sändningar skapa förutsättningar för att målet för mediepolitiken uppfylls samt för att svenska folket kan få information vid höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Målet för mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna (prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:KrU1, rskr. 2000/01:59).

Icke-konkurrensutsatt verksamhet skall baseras på kostnadsprissättning och redovisas separat. Den konkurrensutsatta delen skall bedrivas i enlighet med sunda affärsmässiga principer i syfte att bereda vinst till aktieägarna.

2006 togs formuleringen om kopplingen mellan bolagets verksamhet och mediepolitiken bort och i nu gällande bolagsordning saknas sådana skrivningar. Samtidigt ersattes skrivningar om kostnadsprissättning och redovisning med att bolagets syfte skulle vara att på affärsmässiga villkor bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program samt därmed förenlig verksamhet. Regeringen beskriver i prop. 2005/06:01 bland annat följande.⁴

Det främsta medlet för att uppnå det mediepolitiska målet om radio och TV-sändningarnas tillgänglighet är de villkor som regeringen med stöd av 3 kap. 2 § 1 radio- och TV-lagen ställer upp i programföretagens sändningstillstånd. En förutsättning för att det skall vara möjligt att uppfylla tillståndsvillkor om en viss räckvidd är att det finns infrastruktur i form av master, programförbindelser m.m. som medger sändningar med denna räckvidd. För närvarande är Teracom det enda företag som innehar en infrastruktur som uppfyller dessa krav. Teracom skall därför, om efterfrågan från programbolagen finns, erbjuda en grundläggande infrastruktur över hela eller delar av landet. Detta gäller under förutsättning att programbolagen enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra med den efterfrågade räckvidden i ett marknad. Bolaget skall utifrån dessa utgångspunkter och de regulativa förutsättningarna agera uteslutande affärsmässigt. Något ytterligare krav på att Teracom skall skapa förutsättningar för att målen för mediepolitiken uppfylls behövs inte. PTS kan i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation förplikta ett företag som har en dominerande ställning

⁴ Utg.omr. 24, s. 73–74.

att tillämpa viss prissättning och särredovisning. Därmed finns inte längre behov av någon särskild reglering av hur Teracom prissätter vissa tjänster.

Syftet med Teracom's samhällsuppdrag är enkelt uttryckt att säkerställa att de programföretag som har tillstånd att sända i marknätet, med krav på exempelvis viss täckning, ska kunna uppfylla sina skyldigheter. Samhällsuppdraget omfattar såväl public service som kommersiell radio och tv.

En tidigare skrivning om att bolaget ska skapa förutsättningar för att svenska folket kan få information vid höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred, togs bort ur bolagsordningen 2006. Det är public service-företagen som har till uppgift att på sina leverantörer av tjänster för utsändning och programinsamling ställa de krav som är nödvändiga för att uppfylla de säkerhets- och beredskapsvillkor som regeringen har beslutat om. Public service-företagen förutsätts därmed lägga kraven på säkerhet till grund för de avtal som träffas med Teracom.⁵

3.3 Ägaranvisning

3.3.1 Avsaknad av ägaranvisning

Bedömning

Ägaranvisning är nödvändig för en ändamålsenlig utformning av samhällsuppdraget.

Många statligt ägda bolag med samhällsuppdrag har fått ägaranvisning från regeringen. Genom ägaranvisning kan ägaren specificera hur samhällsuppdraget finansieras, redovisas och följs upp. För Teracom finns inte någon ägaranvisning. Regeringen har vid upprepade tillfällen uttryckt att detta utgör en brist. Under en följd av år har även avsaknaden av uppdaterade ekonomiska mål påpekats av reger-

⁵ SOU 2024:34, s. 399–400, med hänvisningar till prop. 1996/97:158 s. 35 och prop. 2002/03:64 s. 4.

ingen. Regeringen har vidare uttryckt att ägaranvisning med minst ett uppdragsmål ska tas fram för Teracom.⁶

Utredningen har haft dialoger med ett antal intressenter och kunder till Teracom. En samstämmig uppfattning från dessa är att de saknar en enhetlig förståelse för vad Teracoms nuvarande samhällsuppdrag är och var det kan utläsas. Programföretag har vidare bland annat fört fram att de inte ges tillräcklig insyn i hur Teracom sätter sina priser samt påtalat bristen på incitament för effektivisering av utförandet av samhällsuppdraget. Det har också förts fram att Teracom, eftersom det saknas en fungerande marknad för radio- och tv-distribution i marknäten, kan höja priset för de kvarvarande programföretag som enligt statlig reglering är skyldiga att nyttja Teracoms tjänster. Möjligheten att genom ägarstyrning motverka risk för överprissättning har lyfts i olika sammanhang.

I detta avsnitt analyseras möjliga åtgärder som bland annat syftar till att tydliggöra Teracoms nuvarande samhällsuppdrag och att ange vissa krav och mål för uppdraget. Utredningen bedömer att ägaranvisning är nödvändig för en ändamålsenlig utformning av samhällsuppdraget.

3.3.2 Styrning genom ägaranvisning och uppdragsmål

I avsnitt 2.4 beskrivs hur statliga bolag styrs och regleras. Sammanfattningsvis styr regeringen de statligt ägda bolagen via beslut på bolagsstämma om exempelvis bolagsordning, ägaranvisningar och eventuella uppdragsmål (för bolag med samhällsuppdrag), samt val av styrelse. I bolagen med statligt ägande har verksamhetsföremålet, som beskrivs i bolagsordningen, sin grund i beslut av riksdagen. Verksamhetsföremålet utgör enkelt uttryckt gräns för styrelsens och verkställande direktörens befogenhet. Det är bolagens styrelse som ansvarar för att bolagen sköts inom ramen för lagstiftning, bolagsordning, eventuella ägaranvisningar och statens ägarpolicy, vilken ska tillämpas i bolag med statligt majoritetsägarande.

I ett fåtal statligt ägda bolag förekommer avtal eller överenskommelser mellan staten och bolaget, till exempel för att säkerställa långsiktiga offentliga åtaganden, som fungerar som en särskild form av

⁶ Se skrivelse 2016/17:74 Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap, där regeringen behandlar Riksrevisionens granskning av Teracom Group AB:s verksamhet och regeringens styrning av bolaget (RiR 2016:18).

styrning. Ägaranvisningar är dock normalt det verktyg som används för nya eller utökade samhällsuppdrag och är det verktyg som regeringen kan använda för att ge instruktioner till bolagets styrelse.

Det är ovanligt att statligt ägda bolag har samhällsuppdrag men saknar ägaranvisning. Teracom avviker därmed från det normala i detta avseende. Regeringens verksamhetsberättelser för bolag med statligt ägande har under mer än tio år redovisat denna brist och noterat att kvantifierbara mål för uppdraget inte är formulerade av ägaren eller att uppdragsmål ännu inte har tagits fram för Teracom.

I Statens ägarpolicy 2025 anges bland annat följande.

I bolag med statligt ägande används ägaranvisningar i huvudsak när bolaget har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag, får anslag eller befinner sig i omstrukturering samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar. Ägaranvisningar ska till sitt innehåll vara konkreta och tydliga. Om bolaget har ett samhällsuppdrag ska ägaranvisningen specificera hur uppdraget finansieras, redovisas och följs upp. För att kunna utvärdera och följa upp att de av riksdagen beslutade samhällsuppdragen utförs väl används uppdragsmål. Uppdragsmålen ska tydliggöra kostnaden för utförandet och därmed förutsättningarna för bolagets ekonomiska värdeskapande. Ägaren ansvarar för att i dialog med bolaget utarbeta uppdragsmål, som sedan fastställs i en ägaranvisning.

Ägaranvisningar innebär att staten genom gängse bolagsstyrning kan uttrycka exempelvis hur staten vill att bolaget ska åstadkomma viss samhällsnytta och närmare reglera samhällsuppdragets innebörd och de krav som därmed följer. Genom ägaranvisningen ges marknadens aktörer och allmänheten också ökad insikt om bolagets uppdrag, vilket kan öka transparensen och förtroendet. Även bolag med samhällsuppdrag, som Teracom, ska – inom ramen för sitt uppdrag – agera affärsmässigt enligt statens ägarpolicy.

Det bör dock noteras att en ägaranvisning inte fråntar ett bolags styrelse ansvaret för bolagets förvaltning. Ägaranvisningar används och tolkas av bolagets styrelse och ledning för att kunna omsättas och översättas i interna målformuleringar och uppföljning. Ägaranvisningar är avsedda som en övergripande inriktning för det samlade arbetet, där styrelsen ansvarar inför årsstämman rörande bolagets utveckling, snarare än en detaljerad direkt styrning från ägaren som påverkar eller begränsar styrelsens möjligheter att leverera värde till ägaren. Ägaranvisningen utgör ett viktigt styrinstrument från ägaren, men kan, beroende på utformning, vara en inriktning snarare än en bindande detaljerad instruktion för hur bolaget ska prioritera

eller organisera sin verksamhet. Styrelsen är, under vissa begränsningar enligt aktiebolagslagen, skyldig att följa ägaranvisningar. Styrelsen har enligt lag ett övergripande ansvar för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter. Om en ägaranvisning kräver att styrelsen ska göra något som skadar bolaget, är olagligt eller försätter bolaget i obestånd, har styrelsen skyldighet att vägra följa direktivet. Styrelseledamöterna kan annars bli personligen skadeståndsskyldiga eller straffrättsligt ansvariga. Ägaranvisningar bör inte vara av sådan omfattning att styrelsen förlorar sin ställning som ansvarig för bolagets förvaltning. Detta då det skulle strida mot den grundläggande funktionsfördelningen i bolaget enligt aktiebolagslagen.⁷

Uppdragsmål för statliga bolag med samhällsuppdrag fastställs för att ägaren ska kunna förstå, utvärdera och följa upp hur samhällsuppdragen utförs. Uppdragsmål fastställs i en ägaranvisning. Det övergripande syftet är att säkerställa att samhällsuppdragen utförs väl, men uppdragsmål syftar även till att tydliggöra kostnaden för utförandet av samhällsuppdragen, möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter samt klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.

Public service-företagen ställer villkor i avtalen med Teracom, villkor som är en följd av de krav som riksdag och regering ställt på public service-företagen. Dessa avtal skulle kunna ses som en form av indirekt styrning från ägaren som ersätter en ägaranvisning. Programföretagen representerar dock inte ägaren i kravställningen, även om de villkor som programföretagen ställer i avtalen är en följd av krav i sändningstillstånd och beslut om public service-uppdraget. Programföretagens avtal med Teracom är inte offentliga och det är därmed inte öppet för allmänheten vilka specifika krav Teracom omfattas av. En ägaranvisning fokuserar vidare uteslutande på hur den statligt ägda leverantören ska agera och kan därför utgöra en viktig komplettering till avtalen med public service. Avtalen mellan Teracom och public service-företagen kan därmed varken likställas med eller ersätta en anvisning från ägaren.

⁷ Jfr Ds 2012:21 s. 60 f.

3.3.3 Samhällsuppdraget bör beskrivas i ägaranvisning

Förslag

Ägaranvisning utfärdas vari Teracoms samhällsuppdrag tydliggörs och beskrivs närmare.

Som utredningen redan konstaterat förekommer termen samhällsuppdrag varken vid bildandet av Teracom eller i senare beslutade propositioner då bolagets uppdrag förtydligas eller ändras. Teracoms samhällsuppdrag har sitt ursprung i flera olika förarbeten som beslutats av riksdagen och anges i bolagsordningen men utan tydlig avgränsning mot övrig verksamhet. I Teracoms bolagsordning beskrivs inte – i likhet med övriga bolag med statligt ägande – vad som utgör bolagets samhällsuppdrag respektive övriga verksamhet. Närmare avgränsning eller precisering av samhällsuppdraget utöver förarbetsuttalanden finns inte heller i någon anvisning från ägaren.

I en del förarbeten omnämns att Teracom har en huvuduppgift eller en kärnverksamhet. Vad som beskrivs som bolagets huvuduppgift eller kärnverksamhet varierar och är inte synonymt med bolagets samhällsuppdrag. Då regeringen exempelvis i prop. 2005/06:1 beskriver bolagets kärnverksamhet ingår även andra tjänster än utsändning och överföring av radio och tv, det vill säga andra tjänster som exempelvis inplacering i infrastrukturen.⁸ I ett ägardirektiv från 2001 anges att kärnverksamheten är att bedriva utsändning till allmänheten av radio- och tv-program som är tillgängliga i hela eller större delen av landet utan extra kostnad. I flera propositioner görs också en distinktion mellan icke-konkurrensutsatt respektive konkurrensutsatt verksamhet.

Teracom har uttryckt och beskrivit samhällsuppdraget med olika formuleringar. Exempelvis anges i delårsrapporten för första kvartalet 2026 att samhällsuppdraget är att säkra mediedistribution och medieberedskap.⁹ Den beskrivningen skiljer sig från hur samhällsuppdraget formulerats av regering och riksdag.

Utredningen konstaterar att intressenterna är samstämmiga i behovet av en tydlig formulering av Teracoms samhällsuppdrag.

⁸ Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 24, s. 73.

⁹ Teracoms delårsrapport januari–mars 2026.

Utredningen uppfattar också att det är oklart för intressenter var samhällsuppdraget kan utläsas.

Utöver samhällsuppdraget har bolaget i uppdrag att bland annat aktivt utveckla, erbjuda och driva kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer. I dessa delar verkar bolaget på en konkurrensutsatt marknad. Det är inget samhällsuppdrag. Avkastningskrav för ett bolags samhällsuppdrag kan skilja sig åt jämfört med övrig verksamhet. Därför är det särskilt viktigt att det är tydligt och transparent vad som är bolagets samhällsuppdrag.

Utredningen anser att det finns ett behov av att förenkla och förtydliga såväl formuleringen av samhällsuppdraget som hur det avgränsas från – eller förhåller sig till – övrig verksamhet som bolaget bedriver. Att samhällsuppdraget beskrivs och förtydligas innebär inte i sig någon förändring av uppdraget. Det ökar dock transparensen för uppdraget, vilket bland annat kan vara viktig information för bolagets uppdragsgivare och konkurrenter. Det kan även skapa bättre förutsättningar för avväganden kring ändrad utformning av samhällsuppdraget eller förändringar av organisation och finansiering. En precisering av uppdraget kan dessutom underlätta en enhetlig tolkning av samhällsuppdragets innebörd.

Samhällsuppdraget framgår av riksdagsbeslut som fattats vid olika tidpunkter och med andra förutsättningar och förväntningar om framtida utveckling än de som gäller i dag. En samlad beskrivning och precisering skulle underlätta och öka tydlighet och transparens. Det tillhör inte praxis att i bolagsordningen tydliggöra vad som utgör samhällsuppdrag i förhållande till annan verksamhet. Ägaranvisning är ett lämpligare verktyg för att komplettera och förtydliga samhällsuppdraget. Genom en beskrivning av samhällsuppdraget i ägaranvisning blir det dessutom uppenbart var det kan utläsas. Bolagets intressenter såsom leverantörer, konkurrenter och andra marknadsaktörer kan – genom att det tydliggörs vad samhällsuppdraget består i – få en ökad förståelse för bolagets uppdrag, vilket är positivt för förtroendet. Ett förslag till närmare beskrivning och precisering av samhällsuppdraget som lämpligen formuleras i anvisning från ägaren är följande.

Samhällsuppdragets nuvarande lydelse

Bolaget ska bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program. Bolaget ska erbjuda programbolagen utsändnings- och överföringstjänster på likvärdiga villkor i Sverige. Bolaget ska, om efterfrågan från programbolagen finns, erbjuda en grundläggande infrastruktur över hela eller delar av Sverige. Detta gäller under förutsättning att programbolagen enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra med den efterfrågade räckvidden i ett marknät. Bolaget ska utifrån dessa utgångspunkter och de regulativa förutsättningarna agera uteslutande affärsmässigt.

Föreslagen närmare beskrivning av samhällsuppdraget i ägaranvisning

Bolagets samhällsuppdrag är att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program i marknäten. Bolaget ska erbjuda programföretag som har sändningstillstånd enligt radio- och tv-lagen (2010:969) utsändnings- och överföringstjänster som gör att programföretagen kan uppfylla de villkor om täckning och kvalitet som regeringen eller Mediemyndigheten ställer. Utsändnings- och överföringstjänster ska erbjudas på likvärdiga villkor i Sverige.

Bolaget ska ha adekvat förmåga att möta de krav som SR, SVT och UR ställer på säkerheten i marknätsdistributionen i enlighet med de villkor som regeringen beslutar för public service-företagen enligt lagen (2025:986) om public service.

Bolaget ska utföra samhällsuppdraget enligt ovan med samma krav även under fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig samt vidta sådan planering och sådana åtgärder som detta kräver.

Genom hänvisningar till radio- och tv-lagen samt de tekniska villkor som gäller enligt sändningstillstånden är avsikten att tydligt ange att dessa villkor inte rör de programrelaterade villkor som regeringen ställer för public service-företagen.

Utredningens avsikt är också att tydliggöra på vilket sätt samhällsuppdraget skiljer sig från annan verksamhet som bolaget bedriver bland annat på uppdrag av samhällsviktiga aktörer.

Förtydligandet att bolaget ska utföra samhällsuppdraget i alla lägen är en konsekvens av krav som ställs på SR, SVT och UR, samt då SR och SVT är en del av totalförsvaret och har skyldighet att fort-

sätta sin verksamhet i krig. Förtydligandet av skyldigheten tydliggör också marknätens roll i ett totalförsvarsperspektiv. Försvarsberedningen anger att public service-företagen har viktiga beredskapsuppgifter i att kunna varna och informera via radio och tv, samt att marknäten för utsändning av radio och tv länge har varit av särskild vikt för att säkerställa denna förmåga.¹⁰ Av tidigare förarbeten framgår att marknätsinfrastrukturen för radio- och tv-sändningar har en central betydelse som möjliggörare av att viktig samhällsinformation kan nå ut via public service-företagens sändningar till befolkningen i hela landet under störda förhållanden och krig.¹¹ Nuvarande villkor för public service-företagen förutsätter att Teracom har en motsvarande ovillkorlig skyldighet som inte kan förhandlas, begränsas eller inskränkas genom avtal eller genom frånvaro av avtal.

Enligt förslaget har skrivningen om att bolaget ”ska utifrån dessa utgångspunkter och de regulativa förutsättningarna agera uteslutande affärsmässigt” inte tagits med. Utredningen kan inte se att detta får någon konsekvens eftersom det följer av statens ägarpolicy att bolag med statligt ägande ska agera affärsmässigt och då bolaget rimligen har att följa aktuella regelverk. Ett förtydligande av samhällsuppdraget bedöms sammantaget få en högst marginell effekt för utformningen av de avtal om utsändningstjänster programföretagen förhandlar med Teracom.

Utöver en beskrivning av samhällsuppdraget i ägaranvisning vore det också lämpligt med en enhetlig och likalydande formulering som kan användas av Teracom i olika sammanhang såsom i bolagets årsredovisning och på bolagets webbplats.

3.3.4 Specifika ekonomiska mål

Förslag

I ägaranvisning anges att inget överskott förväntas för samhällsuppdraget.

¹⁰ Ds 2026:12 s. 103.

¹¹ Se Ds 2023:34 s. 253 och prop. 2019/20:99 s. 142.

Bakgrund

Sedan Teracom bildades i början av 1990-talet och fram till årsskiftet 2025/2026 har det på olika sätt reglerats vilka lönsamhetskrav samhällsuppdraget omfattas av eller vilka principer som ska gälla för kontroll av att den prissättning som Teracom kan tillämpa för samhällsuppdraget uppfyller kraven. Över tid har kraven gällt hela eller delar av samhällsuppdraget. Regleringen har dock aldrig angett en maximal tillåten prisnivå eller en maximal avkastning för samhällsuppdraget under en viss tidsperiod.

Teracom's samhällsuppdrag skulle i enlighet med riksdagsbeslut 1992 bedrivas med skälig lönsamhet. Med skälig lönsamhet avsågs att bolagets intäkter för tjänster som omfattas av samhällsuppdraget skulle täcka driftskostnader, avskrivningar, förräntning av kapital, risker för haveri i anläggningarna och kostnader för beredskapsåtgärder. Intäkterna skulle vidare täcka forsknings- och utvecklingsinsatser samt andra insatser som kunde behövas för att säkerställa att bolaget kunde tillhandahålla radio- och tv-tjänster även på längre sikt. Inom bolagets övriga verksamhetsområde skulle marknadsprissättning användas.¹²

I slutet av 1990-talet begränsades kravet att utsändningsverksamheten skulle bedrivas med skälig lönsamhet till rikstäckande utsändningstjänster för tv och radio där de sändande företagen var skyldiga att anlita Teracom.¹³

Av ett ägardirektiv från 2001 framgår att Teracom skulle tillämpa kostnadsbaserad prissättning för kärnverksamheten. Kärnverksamheten beskrevs som utsändning till allmänheten av radio- och tv-program som är tillgängliga i hela eller större delen av landet utan extra kostnad. Därmed omfattades inte kommersiell radio, som då endast sändes regionalt, och tv som togs emot endast efter betalning av kraven på kostnadsbaserad prissättning. Övrig verksamhet skulle bedrivas med marknadsprissättning och under lönsamhetskrav.

Teracom var från 2005 och fram till och med 2025 enligt beslut från Post- och telestyrelsen (PTS) bland annat skyldigt att tillämpa en kostnadsorienterad prissättning för distribution av fri-tv och analog ljudradio via marknät till hela Sverige.¹⁴ Regleringen gällde

¹² Se prop. 1991/92:140, bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329.

¹³ Prop. 1998/99:1 utg.omr. 17 s. 139, bet 1998/99 KrU1, rskr 1998/99:55.

¹⁴ I delbetänkandet redogörs närmare för det senast gällande beslutet, se s. 66–68.

prissättningen gentemot SR, SVT och kommersiell fri-tv. Kommersiell radio omfattades inte.

PTS utförde tillsyn över att besluten följdes. Bolaget redovisade regelbundet för PTS en beräkningsmodell som stöd för myndighetens tillsyn. Tillsynen utfördes främst genom stickprov och avvikelsekontroller. Arbetet syftade till att indikera om underlaget för beräkning av priser för de tjänster bolaget tillhandahåller var förenliga med principerna för kostnadsorienterad prissättning. PTS kontrollerade genom tillsynen enkelt uttryckt om Teracoms priser var beräknade med stöd av historiska kostnader med rimliga tillägg för kapitalkostnad. Det har som utredningen förstår det på senare år inte funnits anledning att genom fördjupad tillsyn eller granskning följa upp hur avkastningen för de tjänster som omfattats av regleringen har utvecklats eller i vilken mån prissättningen har avvikit från de fastslagna principerna.

PTS beslutade i december 2025 om avreglering av marknaderna för utsändning av fri-tv och analog ljudradio via marknät och från och med den 1 januari 2026 gäller inte skyldigheterna för Teracom att tillhandahålla distribution av fri-tv respektive analog ljudradio till ett pris som inte överstiger Teracoms kostnad för att tillhandahålla tjänsterna.¹⁵ I avregleringsbeslutet bedöms i korthet att konkurrensen fungerar på slutkundsmarknaderna, där fler tittar och lyssnar på radio och tv via internet med god bredbandstäckning i hela landet. Det ingår fortfarande i PTS uppgifter att övervaka att tillträde till slutkundsmarknaderna kan ske på ett ekonomiskt hållbart sätt, men efter avregleringen finns inte längre krav på att regelbundet analysera marknaderna. Det bör även noteras att Sverige är ett av de sista länder som bedömt att reglering är en relevant åtgärd och utpekat utsändning i marknäten som relevant marknad.

Sedan den 1 januari 2026 gäller fri prissättning för Teracom och priserna till bland annat public service-företagen är således oreglerade. Teracom ska enligt statens ägarpolicy och bolagsordningen agera affärsmässigt.

Teracoms styrelse har 2026 fastställt nya ekonomiska mål för verksamheten. De nya målen skiljer sig markant från de tidigare målen som fastställdes 2009 när bolaget bedrev kommersiell betal-tv-verksamhet. Bland annat innebär de nya målen ett lönsamhets-

¹⁵ PTS beslut den 8 december 2025, dnr 25-18006.

mål med avkastning på operativt kapital¹⁶ om lägst 2,5 procent. Tidigare fanns ett betydligt högre lönsamhetsmål med avkastning på eget kapital om 17 procent. Regeringen angav vid upprepade tillfällen att avkastningsmålet inte speglade bolagets verksamhet.¹⁷ Vidare ändrades 2026 kapitalstrukturmålet till att ange att soliditeten ska vara 60–75 procent. Det tidigare kapitalstrukturmålet angav att soliditeten skulle uppgå till minst 30 procent (utfallet var 69 procent 2024). Enligt de nya målen gäller även ett utdelningsmål på 40–60 procent av årets vinst efter skatt, vilket inte innebär någon nivåskillnad jämfört med tidigare mål.¹⁸

De ekonomiska målen gäller hela Teracoms verksamhet. Målen bygger på en samlad analys där avkastningskraven behandlats separat för samhällsuppdraget respektive den helt kommersiella verksamheten. De separata avkastningskraven har därefter vägts samman till övergripande ekonomiska mål för hela bolaget.¹⁹ Det finns inte något avkastningskrav angivet för samhällsuppdraget. Enligt Teracom täcker ersättningen från public service-företagen ungefär hälften av kostnaderna för samhällsuppdraget. Samhällsuppdraget täcker således inte sina egna kostnader.

Problembeskrivning

Teracom har ett de facto-monopol på utsändningstjänster av radio och tv i marknäten samtidigt som public service-företagen är ålagda att sända i marknätet. Alternativa leverantörer saknas. Det medför en förhandlingsposition där Teracom har större möjligheter att höja priserna jämfört med aktörer på konkurrensutsatta marknader.

PTS anger i beslutet om avreglering bland annat att om konkurrensproblem i form av överprissättning skulle uppstå bör marknadsmisslyckandet kunna åtgärdas genom den allmänna konkurrensrätten. Vidare anges att risken för ett ingripande med stöd av allmän konkurrensrätt bör verka avskräckande för Teracom samt att bolaget är föremål för ägarstyrning av staten, varför potentiella konkur-

¹⁶ Operativt kapital har bedömts vara mer relevant än totalt kapital. Motivet till detta är att en del av medlen är avsedda att användas endast vid kris eller krig och därför undantas från lönsamhetsmål och betraktas som fristående från finansiering av bolagets operativa verksamhet. Operativt kapital beräknas som totala tillgångar minus finansiella tillgångar och icke räntebärande skulder.

¹⁷ Se bl.a. 2025 års redogörelse för företag med statligt ägande, skr 2024/25:140.

¹⁸ I Teracoms delårsrapport januari–juni 2026 beskrivs de nya ekonomiska målen.

¹⁹ Enligt uppgift från enheten för statligt ägande.

rensproblem som uppmärksammas även skulle kunna åtgärdas genom ägarstyrning i de fall konkurrensrätten inte är tillräcklig för att åtgärda dem.²⁰

Riksrevisionen har tidigare, 2016, rekommenderat regeringen att se över möjligheten att göra PTS dåvarande prisreglering av marknads- marknaderna överflödig, exempelvis genom ägarstyrning. Utformningen av PTS prisreglering har också kritiserats av Riksrevisionen för att bidra till att trycket på Teracom att effektivisera sin verksamhet minskar, vilket enligt Riksrevisionen i längden sannolikt leder till högre priser för Teracoms kunder.²¹

Vidare har aktörer ifrågasatt att PTS reglering upphörde innan Teracoms ägarstyrning setts över eller förtydligats och noterat att Teracoms utsändningstjänster till SVT och SR åtminstone inledningsvis – efter att PTS beslut upphört att gälla – är oreglerad och utan extern kontroll. Inför att PTS reglering togs bort framförde programföretag till myndigheten att det fanns en risk för överprissättning och att ägarstyrning på sikt kan bidra till att avhjälpa problemen.²²

I avsnitt 2.6.2 beskrivs att Teracom använder en modell för beräkning av kostnader för samhällsuppdraget som enligt bolaget utgår från PTS tidigare reglering.

Bedömning

Frågan är då om det finns anledning att föreslå att ägaren ger någon anvisning till Teracom vad gäller lönsamhet för, prissättning av eller ekonomiska mål för samhällsuppdraget. Utan anvisning om lönsamhet eller prissättning kan det finnas risk att Teracom tar ut högre priser för samhällsuppdraget än vad bolaget annars skulle ha gjort. Det är dock viktigt att understryka att någon form av styrning av vilka priser Teracom kan ta ut för samhällsuppdraget eller specifika avkastningskrav för samhällsuppdraget inte påverkar de underliggande kostnaderna som finns för marknäten för radio och tv. Orsaken till ökade priser är såvitt utredningen förstår – snarare än bolagets

²⁰ PTS beslut med dnr 25-18006.

²¹ RiR 2016:18.

²² Se PTS Remissammanställning efter samråd av förslag till beslut om avreglering av rundradiomarknaderna, 2025-10-24, dnr 25-18006.

vinstmarginal – att kostnaderna är höga och att det numera endast är en kund som efterfrågar utsändningstjänster för tv i marknätet.

Det kan inledningsvis konstateras att Teracom omfattas av allmänna konkurrensregler, överprissättning kan exempelvis motverkas av regler kring missbruk av dominerande ställning enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579).

Syftet med ett aktiebolag, som Teracom, är att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna. Om ett aktiebolags verksamhet har ett helt eller delvis annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna ska det anges i bolagsordningen (3 kap. 3 § aktiebolagslagen). Riksrevisionen anger i en rapport att det torde vara tillräckligt och sannolikt lämpligt att avsteg från vinstsyftet kan hanteras genom att det offentliggörs ägaranvisningar, uppdragsmål och ekonomiska mål som behandlar avvikelsen.²³ Utredningen bedömer att avsteg från vinstsyftet, med exempelvis separata avkastningsmål för samhällsuppdraget, torde kunna hanteras genom ägaranvisning.

Riksdagen har beslutat att Teracoms verksamhet ska bedrivas på affärsmässiga villkor och att tidigare riksdagsbeslut om bland annat prissättning inte längre gäller.²⁴ Om något annat ska gälla, och Teracoms samhällsuppdrag inte längre omfattas av fri prissättning, krävs därmed att riksdagen ändrar sitt tidigare beslut.

Ett alternativ som utredningen övervägt är att återgå till att samhällsuppdraget ska bedrivas med skälig lönsamhet som gällde före 2006. Ett annat alternativ är att samhällsuppdraget ska täcka kostnader och nödvändiga investeringar med en skälig lönsamhet. Fördelen med dessa alternativ är att det blir möjligt att etablera och följa upp en differentierad kravställning på lönsamhet för samhällsuppdraget i förhållande till övrig verksamhet. Vad som utgör skälig lönsamhet är dock – i likhet med kostnadsorienterad prissättning – en bedömningsfråga och det är bolagets styrelse som skulle behöva avgöra det inom ramen för sitt ansvar. Det kan därför ifrågasättas om en sådan ägaranvisning skulle öka förutsebarheten för programföretagen kring bolagets prissättning. För att öka transparensen, effekten och kontrollen av att sådana krav följs skulle det behöva kombineras med att det också sker en tillsyn i efterhand, med bedömningar av vad som utgör ”skälig lönsamhet”. Kostnaden för en sådan process är inte försumbar. Som tidigare konstaterats kan en anvis-

²³ RiR 2017:37, s. 18.

²⁴ Prop. 2005/06:1 utg.omr. 24, s. 74, bet. 2005/06:NU1, rskr 2005/06:121.

ning om exempelvis skäligen lönsamhet inte heller motverka ökade priser som beror på förlust av kunder. För att uppnå ökad tydlighet för programföretagen bör andra alternativ övervägas.

Att ange specifika ekonomiska mål för samhällsuppdraget jämfört med övrig verksamhet som Teracom bedriver, är ett alternativ. Ett steg för att anpassa de ekonomiska målen till den verksamhet bolaget faktiskt bedriver och därmed öka relevansen för detta mål i förhållande till bolagets intressenter har tagits 2026 genom att styrelsen uppdaterade målen (från 17 procent till 2,5 procent). Därmed har de ekonomiska målen satts för hela verksamheten med beaktande dels av samhällsuppdraget, dels av övrig verksamhet som bolaget bedriver. I den beräkning som ligger till grund för avkastningskravet beaktas affärsplanen och utöver kostnadstäckning över en längre tidsperiod har ingen avkastning avsatts för samhällsuppdraget. Att i en ägaranvisning uttrycka specifika ekonomiska mål för samhällsuppdraget skulle medföra ökad tydlighet och förutsebarhet gentemot bolagets intressenter kring ägarens förväntan, vilket är positivt för förtroendet och exempelvis kundrelationer. Att som en del av de ekonomiska målen uttryckligen ange att inget överskott – det vill säga ingen avkastning – förväntas understryker att samhällsuppdraget över tid förväntas bära sina kostnader och inte är beroende av andra intäkter. Sammantaget bedömer utredningen att en anvisning som anger specifika avkastningsmål för samhällsuppdraget bör lämnas.

En sådan anvisning kan dock inte motverka prisökningar för Teracoms kunder som beror på intäktsbortfall. Anvisningen skulle vidare endast utgöra ett lägsta krav, och bolaget skulle alltså ha möjlighet att tillämpa en prissättning som resulterar i att avkastningskravet överträffas. Ett ekonomiskt mål som anger att inget överskott förväntas bidrar inte heller till att uppnå kostnadsmässig effektivitet i verksamheten; det påverkar i praktiken inte risken att bolaget – vid ökade kostnader – i första hand tar ut högre priser i stället för att genomföra effektiviseringar. Vidare skulle ett sådant mål i sig inte innebära ökad transparens kring hur bolaget fördelar kostnader som är gemensamma eller delade mellan samhällsuppdraget och övriga uppdrag. För uppföljning krävs arbete med att objektivt granska hur bolaget fördelat kostnader. En specificerad ägaranvisning bör underlätta för ägaren att göra en mer ingående uppföljning än

i dag. En uppföljning kan även innebära att någon annan än ägaren i efterhand granskar bolagets kostnader och intäkter.

För att kunna uppnå ökad kostnadseffektivitet och transparens behöver andra alternativ övervägas.

3.3.5 Krav på redovisning

Förslag

Krav vad gäller redovisning av kostnader och intäkter för samhällsuppdraget anges i ägaranvisning.

Utöver de tjänster som erbjuds mot bakgrund av samhällsuppdraget erbjuder Teracom även andra tjänster. Dessa tjänster levereras i många fall till samhällsviktig verksamhet och utgör kommersiell verksamhet, som i likhet med samhällsuppdraget ska bedrivas affärsmässigt. I dag finns inte några särskilda krav kring redovisning och rapportering av kostnader och intäkter för samhällsuppdraget. Programföretag anger att finns ett behov av att förbättra insynen i bolagets kostnadsunderlag, bland annat för att undvika att programföretagen finansierar kostnader som inte hör till samhällsuppdraget. Programföretag har också fört fram att insynen i bolagets prissättning minskat och att det är svårare att bedöma prisnivåerna efter att PTS reglering togs bort.

Det har tidigare funnits krav på så kallad särredovisning enligt PTS beslut om skyldighet för Teracom att tillämpa kostnadsorienterad prissättning. Teracom ålades av PTS att särredovisa antal, intäkter och kostnader för de reglerade grossistprodukterna. Enligt PTS beslut möjliggjordes därmed kontroll av om otillåten korssubventionering skedde genom överföring av kostnader från en verksamhet till en annan verksamhet inom företaget.²⁵ Ett syfte med att i ägaranvisning ha liknande krav på särredovisning är att synliggöra och motverka otillåten korssubventionering. Mot bakgrund av att Teracom tidigare varit skyldigt att redovisa kostnader enligt krav i PTS beslut kan antas att det inte skulle innebära något omfattande arbete för bolaget att även fortsättningsvis redovisa enligt samma metod samt rapportera.

²⁵ PTS dnr 18-1760 och 18-1759.

En skyldighet för Teracom om redovisning som tydliggör kostnaden för samhällsuppdraget kan också vara värdefull för regeringen för att kunna ställa kostnaden i relation till frågan om eventuellt ändrade krav på public service-företagen att sända tv i marknäten (se avsnitt 6.2). Vidare kan krav på redovisning ge bättre möjligheter att följa upp mål av olika slag. Det kan också bidra till att det blir enklare att väga in olika intressenters behov, och åtgärder kan övervägas kopplat till måluppfyllelse och avvikelser.

En ägaranvisning kan användas för att ålägga Teracom att särredovisa kostnader och intäkter för samhällsuppdraget som är specifika för denna verksamhet och inte i någon del bärs av eller fördelas till övrig affärsverksamhet. Utöver dessa specifika kostnader kan bolaget vara ålagt att redovisa fördelade gemensamma och delade kostnader, samt fördelningsmetod och bakomliggande principer som möjliggör oberoende granskning. Dessa intäkter och kostnader bör redovisas separat för radio respektive tv. Primärt bör kostnader inklusive investeringar som är nödvändiga för att tillhandahålla samhällsuppdraget samt erhållna intäkter från samhällsuppdraget redovisas. Genom att ålägga bolaget skyldigheter om redovisning, samt att denna granskas och följs upp, kan transparensen gentemot ägaren öka om vilka kostnader och intäkter som samhällsuppdraget omfattar i förhållande till övrig verksamhet.

Ökad transparens gentemot ägaren innebär dock inte att programföretagens möjligheter till insyn ökar, eftersom uppgifter omfattas av sekretess.²⁶

En ägaranvisning skulle också kunna ange hur särredovisning ska presenteras.

En möjlig anvisning från ägaren är att bolaget varje år ska lämna redovisning med i korta drag innehåll enligt alternativen nedan till Regeringskansliet (Finansdepartementet). En redovisning skulle även kunna lämnas till public service-företagen.

- Teracom ska ange kostnader inklusive investeringar som är nödvändiga för att tillhandahålla samhällsuppdraget samt erhållna intäkter hänförliga till samhällsuppdraget.
- Teracom ska ange hur bolagets omsättning har fördelat sig på olika intäktsslag (med angivande av omfattning och andel).

²⁶ Jfr Kammarrätten i Stockholm domar den 2 augusti 2011 i mål nr 4162-11 respektive den 18 december 2017 i mål nr 6448-17.

- Teracom ska enligt en viss angiven metod, redovisa en beräknad fördelning av gemensamma kostnader och specifika kostnader som bolaget menar är hänförliga till samhällsuppdraget, så kallade gemensamma kostnader, samkostnader och särkostnader.
- Teracom ska lämna en rapport av genomförd oberoende granskning, exempelvis revisor, av särredovisning avseende användning av medel från public service-företagen.

3.3.6 Uppdragsmål

Förslag

Uppdragsmål tas fram för Teracom om att följa upp vilken andel av de totala intäkterna som utgörs av intäkter från public service-företagen, om kapacitetsutnyttjande av infrastrukturen samt om kunders nöjdhet.

Uppdragsmål för bolag med statligt ägande ställs för att säkerställa att samhällsuppdragen utförs väl. Sådana mål kan också tydliggöra kostnaden för utförandet av samhällsuppdragen, möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter, samt klargöra förutsättningarna för uppdraget som ledning för de ekonomiska målen. Som anges ovan har regeringen tidigare uttryckt att det ska tas fram minst ett uppdragsmål för Teracom. Uppdragsmål fastställs i en ägaranvisning.

Regeringen anger att i bolag som verkar utan konkurrens är kvalitets- och kundmätningar särskilt viktiga, eftersom det inte finns något naturligt omvandlingstryck på bolaget att verka mer effektivt.²⁷

Uppdragsmål kan vidare öka transparensen kring bolagets rapportering till ägaren.

Utredningen har övervägt uppdragsmål som handlar om tillgänglighet till utsändningstjänster för radio och tv. En tänkbar indikator för tillgänglighet är att specificera acceptabel avbrottsfrekvens eller maximala tidsmässiga bortfall för den del av samhällsuppdraget som avser public service. En hög tillgänglighet för utsändningstjänsterna för radio och tv är av central betydelse för public service-företagen.

²⁷ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/bolag-med-statligt-agande/uppdragsmal-tydliggor-icke-finansiella-varden/>, webbsida läst 2026-04-09.

Public service-företagen ställer emellertid redan i avtal de krav på Teracom som är nödvändiga för att uppfylla de övergripande säkerhets- och beredskapsvillkoren som regeringen har beslutat (se avsnitt 2.2.3). Kommersiella programföretag kan också i avtal ställa vissa krav om tillgänglighet på leverantörer av distributionstjänster. Därför är det inte lämpligt att ange ett specifikt krav om tillgänglighet genom uppdragsmål.

Utredningen har även övervägt uppdragsmål som skulle innebära incitament för effektivisering av utförandet av samhällsuppdraget. Detta mot bakgrund av att Teracoms de facto-monopol i sig innebär att det naturliga effektiviseringstrycket är mindre jämfört med om marknaden varit konkurrensutsatt. Programföretag har även efterfrågat krav kring effektivisering av Teracoms verksamhet för samhällsuppdraget, i syfte att uppnå kostnadsbesparingar. Riksrevisionen har kritiserat utformningen av PTS tidigare gällande prisreglering för att bidra till att trycket på Teracom att effektivisera sin verksamhet minskar.

Ett mål skulle kunna innebära krav på årlig effektivisering av verksamheten, där kostnaderna för samhällsuppdraget ska minska varje år med en viss angiven procentsats. Liknande konstruktioner förekommer i myndighetssammanhang där årliga anslag baseras på ett budgetunderlag vilket ger möjlighet att genom medelstillelningen styra kostnadseffektivitet. Även public service-företagen har villkor för effektivisering utöver de egna interna mål som styrelsen fastställer. Kostnaderna för att driva marknäten är dock beroende av priser för exempelvis el eller teknisk utrustning vilka kan öka på grund av inflation, situationen i omvärlden och annat. För att följa upp hur ett liknande uppdragsmål efterlevs skulle det vidare krävas att bolagets kostnadsredovisning och fördelning av kostnader granskas i efterhand, ett arbete som kan vara mycket resurskrävande. Sammantaget är det inte lämpligt med ett uppdragsmål som anger att kostnaderna för samhällsuppdraget ska minska med en viss procentsats varje år. I stället bör andra åtgärder övervägas för att uppnå effektivisering.

Den verksamhet som Teracom bedriver utöver utsändningstjänster för radio och tv bidrar till att finansiera kostnader för samhällsuppdraget (se avsnitt 2.6). Denna avlastning minskar public service-företagens kostnader. Även för Teracom är det positivt med många alternativa intäktskällor. Därför bör ett uppdragsmål för

bolaget vara att följa upp vilken andel av de totala intäkterna som utgörs av intäkter från public service-företagen. 2025 utgjorde intäkterna från public service-företagen omkring 30 procent av Teracoms totala intäkter (jämför avsnitt 2.6.2 och s. 79 i delbetänkandet). 2026 har priserna för public service-företagen ökat men när utredningen färdigställs (september 2026) går det inte att förutsäga hur stor del av Teracoms totala intäkter som 2026 består av intäkter från public service-företagen.

Vidare anser utredningen att ett uppdragsmål om kapacitetsutnyttjande av infrastrukturen skulle medföra större transparens kring användningen av infrastrukturen. En hög beläggningsgrad innebär hög kostnadseffektivitet. Bolagets affärsmodell innebär att generera kompletterande intäkter genom högt kapacitetsutnyttjande i de olika anläggningar bolaget förvaltar, varför ytterligare mål från ägaren inte nödvändigtvis medför effektiviseringsstryck på bolaget. Ett tydligt uppdragsmål synliggör dock att ägaren fäster stor vikt vid beläggningsgrad och kapacitetsutnyttjande och målet kan vara intressant av detta skäl. Det torde även vara intressant för ägaren att begära en rapportering som möjliggör att beläggning och kapacitetsutnyttjande kan följas upp över tid.

Mot bakgrund av att marknaden för utsändningstjänster av radio och tv via marknäten inte är konkurrensutsatt och då aktörer uttryckt att förhandlingsutrymmet med Teracom är begränsat anser utredningen att det även bör tas fram ett uppdragsmål om kunders nöjdhet. Uppdragsmålet bör innebära att indikatorer för kunders nöjdhet ska följas upp årligen. Det ska vara möjligt att följa utvecklingen över tid.

3.3.7 Beslutsprocess

Ägarförvaltningen vid Regeringskansliet ansvarar för förvaltning och styrning av de statliga bolagen. Enheter på berörda sakdepartement ansvarar för hur samhällsuppdragen formuleras.²⁸

Ägaranvisningar och uppdragsmål tas formellt fram och bereds av ägarförvaltningsorganisationen vid Finansdepartementet, inför beslut vid bolagsstämma. Övriga berörda departement deltar i arbe-

²⁸ Riksrevisionen, Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning, RiR 2017:37, s. 29.

tet. Framtagande av ägaranvisning och uppdragsmål innebär en period av förberedelsearbete inom Regeringskansliet, vilket i korthet kan innebära dialog med bolaget och intressenter såsom programföretagen.

Ägarförvaltningen på Regeringskansliet arbetar i samråd med bolaget fram uppdragsmål, som sedan fastställs i ägaranvisningen.

Genom beslut på bolagsstämma fastställs ägarens anvisningar till bolaget. Statliga bolag ska hålla sin ordinarie bolagsstämma (årsstämma) senast fyra månader efter räkenskapsårets slut. Teracom följer kalenderår (1 januari–31 december) och nästa årsstämma måste därför äga rum senast den 30 april 2027. Bolagsordningen ändras genom beslut av bolagsstämman, med efterföljande registrering hos Bolagsverket. Det är möjligt att hålla extra bolagsstämma.

Om en ändring kräver riksdagsbeslut påverkas processen.

3.4 Förändrat samhällsuppdrag

3.4.1 Behovet av förändring

Bedömning

Samhällsuppdraget är inte ändamålsenligt utformat. Det behöver anpassas till förändrade förutsättningar i omvärlden med beaktande av den tekniska utvecklingen, marknadsförutsättningar och nationella säkerhetsintressen.

Samhällsuppdraget är, som det nu är formulerat, aktuellt för bolaget så länge programföretagen enligt sina sändningstillstånd är skyldiga att sända eller överföra i ett marknät. Infrastrukturen och serviceorganisationen som byggts upp för marknäten för radio och tv är emellertid betydelsefullt även för andra samhällsviktiga aktörer än programföretagen, framför allt ur beredskapssynpunkt, oberoende av programföretagens skyldigheter.

SR, SVT och UR är ålagda att sända i marknäten till och med 2033. Mediemyndigheten har nyligen beslutat om ett antal tillstånd att sända analog och digital kommersiell radio 2026–2034.²⁹

²⁹ <https://mediemyndigheten.se/ansokan-och-registrering/sanda-radio/nya-tillstand-for-att-sanda-kommersiell-radio/>, webbsida läst 2026-08-07.

Som tidigare konstaterats är lyssnares efterfrågan på marksänd radio fortfarande stor. Intresset från kommersiella radioaktörer beror även på den tekniska utvecklingen och kostnadsbilden för marknätet i jämförelse med andra alternativ. Vad gäller kommersiell tv saknas däremot intresse av att sända i marknätet, mot bakgrund av tittarnas minskade efterfrågan.

Med tanke på utvecklingen för tv är det sannolikt att skyldigheten för public service att sända tv i marknätet behöver ses över inom en inte alltför avlägsen framtid, se avsnitt 6.2. Även om endast SR i framtiden skulle omfattas av en skyldighet att sända i marknätet gäller fortfarande Teracoms samhällsuppdrag. Utan skyldighet för SVT att sända tv i marknätet riskerar det att medföra en mycket stor kostnadsökning för SR. Teracom skulle då begära att SR, och eventuellt kommersiell radio, bär hela den kostnad för marknäten som inte täcks av andra kunder till Teracom.

Teracoms de facto-monopol ger mot bakgrund av skyldigheten för public service-företagen att sända i marknäten till och med 2033 vissa garanterade intäkter under många år framöver men också kostnader förknippade därmed.

Teracom erbjuder andra tjänster än radio- och tv-distribution och för dessa tjänster betalar samhällsviktiga kunder, som myndigheter, marknadsmässiga priser. Övriga samhällsviktiga kunder bidrar till att finansiera bolagets samhällsuppdrag genom att stå för en del av de gemensamma kostnaderna.

I ett längre perspektiv behöver det säkerställas att samhällsuppdraget anpassas så att det är fortsatt relevant. Mot bakgrund av att infrastrukturen och serviceorganisationen som byggts upp för marknäten för radio och tv är av vikt utifrån ett totalförsvarsperspektiv – inte enbart för att distribuera radio och tv – är det relevant att överväga om samhällsuppdraget kan formuleras på ett mer ändamålsenligt sätt. Ett förändrat samhällsuppdrag som inte villkoras av efterfrågan från programföretag att sända radio och tv i marknäten, bör anpassas till ändrade förutsättningar i omvärlden med beaktande av den tekniska utvecklingen, marknadsförutsättningar och nationella säkerhetsintressen. Nedan diskuteras olika alternativa samhällsuppdrag.

Det kan finnas anledning att besluta om ett samhällsuppdrag för ett statligt ägt bolag om verksamheten har som syfte att säkerställa viss samhällsnytta, som annars inte skulle erbjudas av marknaden

eller vara tillgänglig på ett ändamålsenligt sätt.³⁰ Ett samhällsuppdrag ska tydligt bidra till en samhällsvinst som inte riskerar att snedvrida en marknad. Att förändra samhällsuppdraget för Teracom kräver beslut i riksdagen.

3.4.2 Analys av möjliga förslag

Bedömning

Teracoms nuvarande samhällsuppdrag bör inte ersättas av ett teknikneutralt uppdrag rörande infrastruktur för medieberedskap. Teracoms samhällsuppdrag bör inte heller utvidgas till att omfatta uppdraget att erbjuda kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer.

Förslag från Teracom

Av statens ägarpolicy framgår att bolagen ska framtidssäkra sin verksamhet genom att utveckla nya förmågor, vidta strategiska åtgärder och göra investeringar i syfte att forma bolagets framtid och dess förmåga att skapa värde.

Teracom har fört fram ett förslag om ett alternativt samhällsuppdrag. Bolaget anger bland annat följande.

Utformningen av bolagets samhällsuppdrag är inte längre ändamålsenlig, då distributionen av information i samhället och konsumtionsmönstret för radio och tv har förändrats. Fokus för samhällsuppdraget bör vara medieberedskap (alternativt informationsberedskap) och tillgång till korrekt samhällsinformation, inte utsändning av radio och tv. Medieberedskap omfattar samhällsinformation, räckvidd och beredskap och är bredare än ”public service-innehåll”. Ett samhällsuppdrag bör vara utformat efter vilket syfte det har, det vill säga vilka viktiga behov i samhället som behöver säkerställas och vars lösning annars inte skulle erbjudas av marknaden eller vara tillgänglig på ett ändamålsenligt sätt. Syftet, samhällsnyttan, med bolagets samhällsuppdrag är bland annat att Sverige ska kunna upprätthålla grundläggande demokratiska värden som yttrandefrihet, informa-

³⁰ Statens ägarpolicy 2025.

tionsfrihet och tillgång till korrekt och opartisk information för medborgarna, oavsett ekonomiska eller sociala förutsättningar eller beredskapsläge i samhället. En förutsättning för detta är upprätthållande och vidmakthållande av en vid var tid ändamålsenlig infrastruktur med den rådighet som krävs. Fokus på ”marknät” är missvisande då det omfattar mer än enbart ett tekniskt sändningsnät eller distribution av signaler.

Bedömning av Teracoms förslag

Utredningen gör följande bedömning av förslaget om ett teknik-neutralt samhällsuppdrag rörande infrastruktur för medieberedskap.

Redan i dag ingår i Teracoms verksamhetsbeskrivning bland annat att med fokus på säkerhet, robusthet och tillgänglighet erbjuda nätlösningar för distribution av medier. Något särskilt uppdrag om tillhandahållande av infrastruktur för medieberedskap finns inte för Teracom.

Vad gäller det nuvarande samhällsuppdraget är Teracom den enda leverantör som kan erbjuda public service-företagen distribution i marknäten med de krav på bland annat täckning som riksdag och regering beslutat om och som ställs i sändningstillstånden.

I fråga om annan teknik för mottagning av radio och tv och annan media – som internet – finns en fungerande konkurrensutsatt marknad. Om det allmänna har ett intresse av att det utvecklas alternativa distributionssätt för media eller övrig samhällsinformation som ska uppfylla vissa krav som inte erbjuds av marknaden finns flera alternativa leverantörer. Krav skulle exempelvis kunna ställas kring mottagning, säkerhet, räckvidd eller att distributionen ska fungera autonomt. Något sådant samhällsbehov är emellertid inte uttryckt i dag. Det kan också noteras att säker och robust medie-distribution enligt ett betraktelsesätt³¹ innebär att det finns många alternativa distributionstekniker, exempelvis via fasta och mobila elektroniska kommunikationsnät, satellit och marknät.

³¹ PACE-modellen beskrivs exempelvis av Myndigheten för civilt försvar i Samband – Handbok för civilt försvar, mars 2026.

Sammantaget bedömer utredningen att det saknas skäl att ersätta Teracoms nuvarande samhällsuppdrag med ett teknikneutralt uppdrag rörande infrastruktur för medieberedskap.

Ytterligare alternativ

Utredningen har analyserat ytterligare alternativ för ett ändrat samhällsuppdrag. Det skulle kunna övervägas att även uppdraget att utveckla, erbjuda och driva kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer, som riksdagen beslutade om för Teracom 2020, blir ett samhällsuppdrag. I denna del verkar dock Teracom på en konkurrensutsatt marknad. Den delen av bolagets verksamhet har därmed inte som syfte att säkerställa viss samhällsnytta, som annars inte skulle erbjudas av marknaden eller vara tillgänglig på ett ändamålsenligt sätt. Teracoms samhällsuppdrag bör därmed inte utvidgas till att omfatta uppdraget kring kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer.

3.4.3 Ett ändrat samhällsuppdrag

Bedömning

Det bör övervägas att ändra Teracoms samhällsuppdrag till att upprätthålla och tillhandahålla infrastrukturen som byggts upp för marknäten för radio och tv samt den befintliga serviceorganisationen som är utbredd i hela landet. Uppdraget blir därmed inte längre villkorat av efterfrågan från programföretag. Ett sådant samhällsuppdrag är mer ändamålsenligt än det nuvarande samhällsuppdraget.

Infrastrukturen för marknäten täcker hela landet och har byggts upp efter höga krav på robusthet och uthållighet. Även serviceorganisationen är nationell. Den nationella infrastrukturen som finns för marknäten för radio och tv, i form av bland annat högmast som är ihopkopplade av ett dedikerat förbindelsenät – bland annat med radiolänk, samt den serviceorganisation med krigsplacerad personal som byggts upp för driften, är av vikt för samhällsviktiga aktörer som programföretag, Försvarsmakten, Myndigheten för civilt försvar

med flera. Myndigheten för civilt försvar anger att marknätens infrastruktur, det vill säga master, förbindelsenät, serviceorganisation såväl som förmåga till utsändning av radio och tv via marknäten i dag i första hand är en totalförsvarsfråga.³² Infrastrukturen och driften av marknäten fyller därmed en viktig funktion för samhället och är på olika sätt betydelsefull för totalförsvaret i stort, inte enbart för utsändning av radio och tv.

Teracom har ett de facto monopol på infrastrukturen och det är i princip inte möjligt eller troligt att en konkurrerande aktör skulle replikera infrastrukturen. Det är av betydelse för samhället att den nationellt, och av gemensamma medel, uppbyggda infrastrukturen upprätthålls även i situationer där efterfrågan på radio- och tv-sändningar är mindre än i dag.

Marknätens infrastruktur finns etablerad och är tillgänglig. Att vidmakthålla marknäten är mer kostnadseffektivt än att etablera en helt ny infrastruktur, med vissa krav på exempelvis reservkraft eller att fungera autonomt.

I dag är dock Teracom's samhällsuppdrag bara aktuellt så länge det finns en efterfrågan från programföretag att sända radio eller tv över marknäten.

Även i en framtida situation där det inte finns efterfrågan från eller skyldighet för programföretag att sända tv eller ens radio i marknäten är det inte uteslutet att staten har behov av att kunna återaktivera utsändningar vid till exempel vid höjd beredskap. Även om mottagningsutrustning saknas i hemmen skulle det kunna finnas möjlighet att ta emot radio och tv över marknäten vid samlingspunkter. Marknäten är exempelvis förstärkta för att klara längre elavbrott. Marknäten fyller också en viktig funktion ur ett totalförsvarsperspektiv, då det vid ett längre elavbrott fortfarande kan vara möjligt att ta emot radio över marknätet genom exempelvis en batteridrivna radiomottagare.

Behovet av att ändra samhällsuppdraget så att det inte längre är beroende av efterfrågan från programföretagen finns redan i dag men ställs på sin spets den dag regeringen inleder arbete med att se över skyldigheten för public service-företagen att sända tv i marknäten. Det finns inte heller någon garanti för att den kommersiella efterfrågan på infrastrukturen för marknäten för radio och tv samt

³² Myndigheten för civilt försvar, remissvar till delbetänkandet SOU 2025:116, 2026-05-13, dnr MCF 2026-03199-2.

den nationella serviceorganisation som byggs upp för driften i framtiden bibehålls på samma nivå som i dag.

Det bör därför övervägas att Teracom's samhällsuppdrag ska syfta till att upprätthålla och tillhandahålla infrastrukturen som byggs upp för marknäten samt den befintliga serviceorganisationen som är utbredd i hela landet. Uppdraget blir därmed inte beroende av efterfrågan från programföretag. Detta bedöms vara en mer ändamålsenlig utformning av samhällsuppdraget.

Teracom's samhällsuppdrag skulle därmed innebära att säkerställa att infrastrukturen för marknäten underhålls och fungerar. Det vill säga att bolaget ska fokusera på att bevara och underhålla infrastrukturen. Uppdraget bör även omfatta att bibehålla den nationella serviceorganisationen med egenanställd krigsplacerad personal. Genom ett förändrat samhällsuppdrag tydliggörs att uppdraget är viktigt utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Syftet är även att göra det mer tydligt att infrastrukturen bör bevaras ur ett längre tidsperspektiv. Ett sådant samhällsuppdrag bidrar tydligt till en samhällsvinst.

Det samhällsuppdrag som utredningen anser bör övervägas är ett bredare mer framtidssäkert uppdrag som inte explicit är knutet till utsändning av radio och tv i marknäten. Det skulle innebära att distribution av radio och tv inte längre särskiljs från andra uppdrag som utnyttjar infrastrukturen och serviceorganisationen.

För att säkerställa att utsändningstjänster för radio och tv i marknäten fortsatt ska erbjudas bör ett ändrat samhällsuppdrag kompletteras av en tydlig ägaranvisning. En ägaranvisning kan ange att bolaget ska erbjuda programföretag som har sändningstillstånd enligt radio- och tv-lagen (2010:969) utsändnings- och överföringstjänster av radio och tv som gör att programföretagen kan uppfylla de villkor om täckning och kvalitet som regeringen eller Mediemyndigheten med stöd av radio- och tv-lagen ställer i programföretagens sändningstillstånd.

Med ett förändrat samhällsuppdrag skulle regeringen eller den myndighet som regeringen utser kunna ange vilka krav som utifrån ett totalförsvarsperspektiv ska ställas för uppfyllelse av samhällsuppdraget. Det skulle kunna handla om exempelvis krav på reservkraft. Dessa krav kan skilja sig åt från de krav som public serviceföretagen ställer i avtal med Teracom.

Ett ändrat samhällsuppdrag innebär kostnader för Teracom för exempelvis bevarandet av infrastrukturen, kostnader som i dag finansieras genom intäkter från kunder. I och med att public service-företagen är ålagda att sända i marknäten till och med 2033 finns en intäkt för infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv under relativt lång tid framöver. Teracom uppger dock att samhällsuppdraget redan i dag är underfinansierat och att en större del av kostnaderna täcks av kommersiella intäkter. Vidare finns i nuläget intäkter från flera andra samhällsviktiga aktörer som använder infrastrukturen. Det finns emellertid inte någon garanti för att radio- och tv-företagen eller alla de övriga kunder som Teracom har kommer att vara kvar.

I en framtida situation, eventuellt med färre aktörer som nyttjar marknäten kan det diskuteras om medel behöver skjutas till för att täcka kostnader för ett förändrat samhällsuppdrag.

Om ett förändrat samhällsuppdrag även innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer anger vilka krav som utifrån ett totalförsvarsperspektiv ska ställas för uppfyllelse av samhällsuppdraget kan även det innebära kostnader som skulle behöva finansieras – möjligen genom anslag i stället för av kunderna.

Ett förändrat samhällsuppdrag kräver beslut i riksdagen. Även ny bolagsordning samt ägaranvisning bör tas fram. En ägaranvisning kan, utöver vad som anges ovan om radio- och tv-distribution, exempelvis ange att serviceorganisationen ska ha en viss förmåga med egenanställd personal, krigsorganisation och geografisk lokalisering som medger hög tillgänglighet i alla delar av landet. En anvisning kan också ange att bolaget ska ha förmåga att möta de krav som regeringen eller den myndighet som regeringen utser ställer på olika säkerhetsmässiga parametrar hos infrastrukturen.

4 Finansiering

4.1 Inledning

Marknäten för radio och tv finansieras genom intäkter från bland annat public service och de kommersiella radioföretag som använder Teracoms nät för radiosändningar. Aktörer som använder infrastrukturen och serviceorganisationen för marknäten för andra ändamål bidrar till finansieringen och avlastar därmed en stor del av gemensamma och fördelade kostnader för samhällsuppdraget – kort sagt att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program i marknäten. Enligt Teracom täcker intäkterna från public service-företagen ungefär hälften av kostnaderna för samhällsuppdraget, övriga kostnader täcks av andra kunder. Finansieringen beskrivs närmare i avsnitt 2.6 och i delbetänkandet (s. 77–83).

2025 ökade Teracoms intäkter jämfört med 2024, detta trots att Tele2 (Boxer) lämnade marknätet för tv vid årsskiftet 2024/2025. Om-sättningen för Tele2 (Boxer) uppgick 2024 till nästan 200 miljoner kronor.¹ Ett år senare lämnade även TV4 marknätet för tv. Teracom har som en följd av detta är att höjt priserna markant för public service-företagen. För SVT – som numera är enda aktören som sänder tv i marknätet – har kostnaden fördubblats mellan 2024 och 2026. För SR har kostnaden ökat med cirka 20 procent under samma period. Även UR har fått en kostnadsökning.

SR, SVT och UR tilldelades efter beslut i riksdag och regering i slutet av 2025 medel som bland annat ska täcka kostnader för distribution i marknäten. Beslut om medelstillsättning gäller hela uppdragsperioden 2026–2033. Public service-företagens skyldighet att sända i marknäten gäller under samma period.

Med tanke på utvecklingen för tv – att allt färre tittare använder marknätet och att befolkningens tillgång till bredband över lag är

¹ Teracoms års- och hållbarhetsredovisning 2025.

mycket god – behöver skyldigheten för SVT att nå 99,8 procent av befolkningen just via marknätet ses över inom en inte alltför avlägsen framtid, se avsnitt 6.2. En förändring av skyldigheten för SVT att sända i marknätet för tv, oavsett om den sker inför nästa tillståndsperiod eller tidigare, riskerar att medföra en mycket stor kostnadsökning för SR. Teracoms krav på SR skulle då omfatta en betydande del av det pris SVT betalar i dag. Det skulle innebära en väsentligt ökad distributionskostnad för SR. Uppskattningsvis skulle kostnadsökningen motsvara cirka tio procent av den totala medelstillelningen för SR.

Att ta fram ägaranvisning för samhällsuppdraget, som föreslås i kapitel 3, hindrar inte prishöjningar som orsakas av framtida ekonomiska händelser. Detsamma gäller om samhällsuppdraget förändras såsom diskuteras i samma kapitel.

I detta kapitel analyseras alternativa sätt för finansiering av infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv. Alternativ som tas upp är att ägaren styr hur Teracom använder sina befintliga finansiella tillgångar, alternativt att Teracom eller användarna av marknäten tilldelas statlig ersättning genom anslag över statsbudgeten.

4.2 Utgångspunkter

En utgångspunkt för analysen är att marknäten ska drivas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt i förhållande till de krav som de samhällsviktiga kunderna ställer. Fokus bör således vara att finna den mest effektiva finansieringsformen, snarare än att upprätthålla intäkterna för marknäten.

Förslag som utredningen lämnar ska leda till positiva effekter för samhället i sin helhet eller för en bredare grupp i samhället utöver att gynna någon enskild aktör. En målsättning är vidare att både public service-företagen och levererande organisation ska kunna planera för verksamheten med långsiktigt hållbara förutsättningar.

Ytterligare en utgångspunkt för analysen är att förslag om förändrad finansiering kan förväntas medföra fördelar i termer av ökad effektivitet eller förbättrad kontroll. Fördelarna ska jämföras med att fortsätta tillämpa de principer som i dag är fastställda och de verktyg för finansiering av marknäten för radio och tv som redan är tillgängliga.

Kostnaden som är lämplig för att finansiera marknäten bör ställas i relation till de kostnader som bör läggas på annan infrastruktur i beaktande av utvecklingen av totalförsvaret.

4.3 Inga särskilda åtgärder vidtas

Historiskt har public service-företagen ansvarat för finansiering av marknäten för radio och tv med avlastning från kommersiella och samhällsviktiga kunder.

Händelser som innebär plötslig revidering av förväntade intäkter för Teracom kan förväntas inträffa även i framtiden. Blir intäkterna lägre än förväntat riskerar public service-företagen behöva bära dessa kostnader – om inga förändringar genomförs. Detta trots att värdet för samhället i allt högre utsträckning består av totalförsvarets intressen snarare än radio och tv.

Plötsliga och oväntade engångshändelser kan hanteras utan att förändra finansieringen av marknäten. Riksdagen kan under vissa förutsättningar besluta om extra medelstilldelning till public service-företagen från public service-kontot från och med 2026 till och med 2033. I juni 2026 remitterade regeringen en promemoria med förslag på extra medelstilldelning till SR och SVT för ökade kostnader för marknäten för 2026 och 2027.² Möjligheten att fatta beslut om extra medelstilldelning redogörs för i avsnitt 4.4.

Finansieringen av Teracom har inte påverkats av att intäkterna från kommersiell tv upphört. Teracom har – om kostnadsansvaret fördelas på samma sätt som i dag – inte behov av ytterligare medel för att sköta samhällsuppdraget. Teracom har inte heller kommunicerat något sådant behov.

För att illustrera effekten av de ökade kostnaderna för marknäts-distributionen anges i tabellen nedan SR:s och SVT:s distributionskostnader för marknäten under 2024 och 2026, samt medelstilldelningen för dessa år. Mellan dessa år ökade SR:s kostnader med cirka 55 miljoner kronor och SVT:s kostnader med cirka 210 miljoner kronor, inklusive mervärdesskatt.³ För SR ökade distributionskostnaden

² Ku2026/00629.

³ Det kan noteras att public service-företagens verksamhet i form av produktion och utsändning av radio- och tv-program är undantagen från skatteplikt (10 kap. 27 § mervärdesskattelagen [2023:200]). Företagen har därför inte heller möjlighet att göra avdrag för ingående mervärdesskatt avseende sådana kostnader. Det innebär att den mervärdesskatt som Teracom debiterar kvarstår som en kostnad för företagen.

för marknäten från 8,5 procent till 9,7 procent av de tilldelade medlen. För SVT ökade motsvarande kostnader från 3 procent till 6,5 procent, det vill säga en dryg fördubbling. Bolagen fick samtidigt en uppräknings av medlen med två procent från 2024 till 2025 och tre procent från 2025 till 2026.⁴ Public service-företagen behöver därmed lägga en större procentuell del av de tilldelade medlen på distributionskostnader sedan tv-utbudet i marknäten minskat. Medelstillelningen ska täcka bolagens hela verksamhet, inklusive all distribution.

Tabell 4.1 SR:s och SVT:s medelstillelning och kostnader för marknätsdistribution

Beloppen anges i miljoner kronor och är inklusive mervärdesskatt

Bolag	Erhållna avgifts-medel 2024	Kostnad 2024	Procent	Medelstillelning 2026	Kostnad 2026	Procent
SR	3 337	285	8,5	3 499	340	9,7
SVT	5 451	163	3,0	5 733	374	6,5

Källa: Årsredovisning 2024 för SR respektive SVT, prop. 2024/25:166, bet. 2025/26:KrU2, rskr. 2025/26:15, samt uppgifter från SR och SVT.

Konsekvensen av de höjda priserna för distributionen i marknäten är att public service-bolagen behöver minska sina kostnader, vilket påverkar verksamheten i övrigt såsom produktionen av program. SVT har aviserat att bolaget måste spara flera hundra miljoner kronor, dels på grund av ökade kostnader för marknätet, dels till följd av nya public service-uppdrag.⁵

På längre sikt är det rimligt att anta att även andra kunder till Teracom, som kommersiell radio, kommer att påverkas om bolagets finansiella prognoser inte uppnås.

Om skyldigheten för SVT att sända i marknätet upphör kan det innebära att Teracom, utan att behöva justera kostnaderna, för över kostnaderna genom en prisjustering för SR. Teracom bär således inte någon affärsrisk för samhällsuppdraget så länge kostnader i sin helhet kan överföras till SR. Teracom upplever därmed ur sitt perspektiv inte några problem med att finansiera samhällsuppdraget. För Teracom är finansieringen av marknäten därmed förutsägbar medan beredskap och totalförsvarets behov medför ökade finansiella risker vilket motiverar hög soliditet.

⁴ Jfr beskrivning i SOU 2024:34, s. 410–411 och prop. 2024/25:166, s. 156.

⁵ <https://www.svt.se/kultur/svt-ska-spara-355-miljoner-kronor>, webbsida läst 2026-06-04.

I en konkurrensutsatt marknad torde det varit rimligt att överväga en överenskommelse om att Teracom och public service-företagen – i stället för den nuvarande ordningen – delade på ansvaret för konsekvenserna av att Boxer och TV4 lämnade marknätet. Även i en situation med de facto monopol bör det enligt utredningen finnas möjligheter för Teracom att – i ett längre tidsperspektiv, och med beaktande av de nyligen fastställda ekonomiska målen och den goda soliditeten i bolaget (se avsnitt 2.3.1) anpassa sina priser för samhällsuppdraget så att detta inte skulle påverka public service-företagen i den omfattning som nu sker.

4.4 Extra medelstildelning

Public service-företagens verksamhet finansieras av den så kallade public service-avgiften som skattskyldiga⁶ har att betala årligen. För att garantera public service-företagens oberoende utgör finansierings-systemet ett slutet system, avskilt från statens övriga budget. Riksdagen beslutar om medelstildelning för hela uppdragsperioden. Tilldelningen sker utan öronmärkning och ska täcka kostnader för hela uppdraget, inklusive distribution och åtgärder för att säkerställa hög säkerhet och beredskap – oavsett distributionssätt.

Public service-avgiften administreras av Skatteverket och inbetalas till ett särskilt konto (public service-kontot) som förvaltas av Kammarkollegiet för överföring till public service-företagen. Public service-avgiften får inte finansiera någon annan verksamhet än public service-uppdraget.

Riksdagen beslutar för en period om åtta år om innehållet i public service-uppdraget och om tilldelning av avgiftsmedel. I enlighet med riksdagens beslut, beslutar regeringen om public service-uppdraget.⁷ I enlighet med ett beslut om tilldelning av avgiftsmedel tilldelar riksdagen årligen avgiftsmedel.⁸

För att kompensera public service-företagen för de ökade kostnaderna för utsändning av radio och tv i marknäten kan riksdagen i

⁶ Den som är obegränsat skattskyldig enligt 3 kap. 3–5 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) och som vid beskattningsårets ingång har fyllt 18 år är skyldig att betala public service-avgift (se 5 kap. 3 § lagen om public service).

⁷ 2 kap. 3 § lagen om public service.

⁸ 2 kap. 3 § lagen om public service jämfört med 5 kap. 2 §.

undantagsfall, även utan någon förändring av hur marknäten finansieras, besluta om extra medelstilldelning till public service-företagen.

Av propositionen Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service (prop. 2017/18:261) framgår att ett beslut om tilldelning som gäller för hela perioden inte utesluter att det är möjligt för riksdagen att, om det finns medel på public service-kontot, fatta separata beslut om extra medel för oförutsedda kostnader. Som exempel anges kostnader som orsakas av regeringsbeslut eller extraordinära händelser, det vill säga händelser som public service-företagen inte haft någon möjlighet att förutse eller planera för. Det framhålls vidare att frågor om extra medel bör hanteras restriktivt och enbart komma i fråga i absoluta undantagsfall. Därutöver anges att sådana eventuella beslut om extra medel under en pågående tillståndsperiod kommer ligga utanför ramen för ordinarie tilldelning och kommer kräva en särskild beredning och separata beslut.

Riksdagen beslutade i oktober 2025 om de ekonomiska förutsättningarna för public service-företagen under uppdragsperioden 2026–2033. Regeringen bedömer i prop. 2024/25:166 att om andra medie-företag lämnar marknätet under tillståndsperioden och detta medför påtagligt ökade kostnader för public service-företagen, bör detta ses som en extraordinär kostnad som därför inte bör ingå i det medelsbeslut som avser tillståndsperioden (s. 161–162). Kulturutskottet välkomnade att regeringen inte utesluter att det kommer att vara möjligt för riksdagen att fatta separata beslut om extra medel för tidigare oförutsedda kostnader.⁹

Vid utgången av 2025 fanns ett saldo på public service-kontot om cirka 4,4 miljarder kronor. Behållningen prognosticeras sjunka till cirka 3,3 miljarder kronor vid 2026 års slut.¹⁰ Med ett förenklat antagande att den sammanlagda årliga kostnadsökningen för SVT och SR är 300 miljoner kronor betyder det en total kostnadsökning på 2,4 miljarder kronor för de åtta åren till och med 2033. Således finns för närvarande utrymme för extra medelstilldelning.

Av förarbeten framgår att ett beslut om extra medelstilldelning bör baseras på ett remitterat underlag med förslag om extra medelstilldelning och en proposition till riksdagen.¹¹

⁹ 2025/26:KrU2, rskr. 2025/26:15.

¹⁰ Kammarkollegiet, Återrapportering avseende public service-kontot, dnr 1.3-3190-2026, 2026-02-27.

¹¹ Prop. 2024/25:116, s. 162.

I juni 2026 remitterade regeringen en promemoria med förslag på extra medelstildelning till SR och SVT för ökade kostnader för marknätet.¹² Sista dag att svara på remissen är den 30 september 2026. Promemorian redogör för fyra olika alternativ där SR och SVT tilldelas 100, 75, 50 eller 25 procent av den beräknade kostnadsökningen för 2026 och 2027. Det finns enligt promemorian ett antal osäkerheter som kan motivera ett beslut att inte kompensera hela den ekonomiska effekten av intäktsbortfallet. Det är till exempel inte klarlagt hur stor andel av kostnadsökningen som är direkt hänförlig till att andra medie-företag lämnat marknätet och vad som kan bero på andra faktorer. Ökade marknätskostnader som till exempel beror på allmän prisutveckling, investeringar eller ytterligare krav på säkerhet bör public service-företagen själva enligt promemorian kunna hantera inom ramen för sin ordinarie tilldelning. Sådana kostnadsökningar bör därför inte kompenseras genom en extra medelstildelning. Inte heller bör ökade kostnader som hänför sig till exempelvis riskpåslag som Teracom tar ut med beaktande av bland annat risk för inflation, ökade energipriser eller utvecklingen av Teracoms andra uppdrag beaktas. Även avtalsperiodens längd påverkar behovet av compensation, vilket enligt promemorian till exempel blir tydligt i ljuset av att det ännu inte föreligger några beräkningar av hur stor del av den ekonomiska effekten som förväntas kvarstå av det intäktsbortfall som uppstod med början 2025. Förhandlingar om villkor inklusive tidsperiod för nya avtal mellan Teracom och SVT respektive SR förväntas kunna inledas under hösten 2026. Det ligger enligt promemorian ett stort eget ansvar på företagen att planera sin verksamhet för att kunna hantera kostnadsökningar som beror på omvärldsförändringar och göra de prioriteringar som krävs inom ramen för ordinarie tilldelning. Att enbart ersätta delar av den beräknade kostnadsökningen genom en extra medelstildelning framstår enligt promemorian med beaktande av dessa aspekter som rimligt. I promemorian görs bedömningen att regleringen av public service med ett riksdagsbeslut om medelstildelning som gäller för en hel uppdragsperiod skapar stabila villkor för public service och värnar dess oberoende. Bedömningen är vidare att frågor om extra medel även fortsatt bör hanteras restriktivt och enbart komma i fråga i absoluta undantagsfall. Promemorian innehåller en uppskattning av de ökade kostnaderna för public service-företagens marknätssänd-

¹² Ku2026/00629.

ningar som uppstår med anledning av att kommersiell tv lämnat marknätet.

Boxer, TV4 och andra kommersiella programföretag kan inte förväntas återgå till att sända tv i marknätet. Det innebär att Teracom inte kommer att återfå intäkter från kommersiell tv. Den prisökning för public service-företagen som Teracom omfördelning av kostnadsbördan medför kommer därmed att bestå under hela tillståndsperioden eller så länge kravet att sända i marknäten finns kvar, såvitt inte andra intäkter realiserar av Teracom eller kostnadseffektiviseringar genomförs i bolaget som totalt sett kompenserar bortfallet. Priserna kan även påverkas av vilka intäkter Teracom har från andra kunder som samutnyttjar marknätet och som kan avlasta kostnaderna för samhällsuppdraget. Det kan också noteras att kommersiell betal-tv lämnade marknätet under föregående tillståndsperiod, att detta beslut varit allmänt känt sedan augusti 2024¹³ samt att programföretagen även före denna tidpunkt sannolikt kunnat förutse och genom olika åtgärder planera och förebygga risken för en kommande prisökning. Det var vid denna tidpunkt inte klart om PTS prisreglering skulle bestå (se avsnitt 2.3.4 och 3.3.4) och inte heller offentliggjort vilken närmare prisökning förlusten av intäkter från kommersiell tv skulle innebära. Även Teracom hade med nämnda förutsättningar goda möjligheter att förbereda sig inför det kommande intäktsbortfallet från kommersiell tv och anpassa sin verksamhet därefter.

Att i stället för att besluta om extra medelstilldelning ändra det redan fattade beslutet om medelstilldelning för perioden 2026–2033 för att kompensera public service-företagen skulle utgöra ett avsteg från principen att bolagens ekonomiska förhållanden inte bör ändras under den tid som uppdraget gäller. Om avsteg från principen görs riskerar förtroendet för public service och för finansierings-systemets legitimitet att påverkas. Som anges ovan beslutar riksdagen för en period om åtta år om tilldelning av avgiftsmedel till SR, SVR och UR. Utgångspunkten är att beslutet kommer att stå sig under hela perioden. Riksdagens beslut är ett riktlinjebeslut, det finns inte något legalt hinder mot att riksdagen ändrar beslutet om tilldelning under den period som beslutet gäller.¹⁴ Regeringen anger i prop. 2024/25:166 bland annat att public service-uppdragets orga-

¹³ Se exempelvis <https://www.aftonbladet.se/minekonomi/a/3M1PxX/boxer-slutar-med-marksand-betal-tv>, webbsida läst 2026-06-22.

¹⁴ Jfr prop. 2024/25:166, s. 54.

nisation och ekonomiska förhållanden inte bör ändras under den tid uppdraget gäller, om inte mycket speciella skäl motiverar detta.¹⁵ Vidare anges att det är väsentligt för programföretagens självständighet och integritet att uppdragens omfattning och inriktning ligger fast under en längre period. Programföretagens oberoende ställning gentemot politiska och ekonomiska intressen understryks genom längre tillståndsperioder. Denna bedömning har också gjorts vid flera tidigare tillfällen.¹⁶ Vidare har regeringen uttryckt att uppdragsperiodens längd också påverkar förutsättningarna för public service-företagens planering av sin verksamhet utifrån uppdraget. Den oviss-het som bland annat teknikutvecklingen kan medföra om hur mediemarknaden utvecklas under åtta år ger enligt regeringen inte skäl att införa en kortare period.

4.5 Alternativ för finansiering

I detta avsnitt diskuteras möjliga ändringar av hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv finansieras. Alternativ som analyseras är dels ägarstyrning angående användningen av Teracoms befintliga tillgångar, dels att Teracom eller användarna av marknäten ges ett anslag för hela eller delar av kostnaden för samhällsuppdraget.

4.5.1 Ägarstyrning av befintliga finansiella tillgångar

Bedömning

Det ingår i styrelsens ansvar att föreslå hur soliditeten i bolaget kan användas över tid, under vilka omständigheter den kan delas ut till ägaren och i vilken mån den bör reserveras för händelser som försämrar ekonomiskt utfall. Ägarstyrning angående användningen av Teracoms befintliga finansiella tillgångar innebär åtgärder som inte är förenliga med statlig praxis för ägarstyrning. I ett vidare perspektiv kan det anses vara olämpligt, då denna typ av ingrepp från ägaren begränsar bolagets rådighet och styrelsens utrymme att agera enligt sitt ansvar.

¹⁵ Prop. 2024/25:166, s. 54–55.

¹⁶ Jfr prop. 2005/06:112, s. 43, prop. 2008/09:195, s. 31 f., prop. 2012/13:164, s. 22 f. och prop. 2017/18:261, s. 46 ff.

Teracom har i dag en soliditet som utgör en reserv vid ekonomiska händelser som belastar bolaget. En del av medlen är avsedda att användas endast vid kris eller krig i enlighet med de ekonomiska mål som bolagets styrelse fastställt, och som bland annat föregåtts av en dialog med ägaren i enlighet med statens ägarpolicy. Teracoms tolkning av samhällsuppdraget och de nya ekonomiska målen är av betydelse i detta sammanhang. Kassen för beredskap undantas från det uppdaterade avkastningskravet vilket betyder att dess tillgänglighet, avkastning och risk i stället underställs styrelsens överväganden. Den ekonomiska bufferten syftar till att säkra operativ förmåga, bland annat avseende samhällsuppdraget, personalförsörjning och återetablering, minska beroendet av politiska beslut och därigenom möjliggöra snabb, självständig finansiering. Denna buffert är därmed inte exklusiv för samhällsuppdraget.

Soliditeten i bolaget har byggts upp under en längre period genom intäkter från bolagets kunder, bland annat public service-företagen. Denna reserv skulle kunna disponeras för att ta om hand den finansiella påverkan som intäktsvariationer medför. Bortfallet av intäkter från betal-tv har varit en känd risk under lång tid och bolaget har kunnat planera för kompenserande åtgärder, såväl intäktsförstärkningar som kostnadsrämsiga effektiviseringar. Det betyder att sett över en längre tidsperiod såsom hela tillståndsperioden 2026–2033 bör det finnas möjligheter för Teracom att använda de finansiella tillgångarna och genomföra kostnadsneddragningar som innebär att priserna för public service-företagen inte nödvändigtvis behöver påverkas i samma utsträckning som i dag. Denna princip skulle i stort likna hur prisbildning hypotetiskt skulle ske om marknaden vore konkurrensutsatt och det fanns flera jämbördiga alternativa leverantörer att välja mellan. Prisbildningen måste i en sådan marknad i stället förhålla sig till de priser övriga konkurrenter erbjuder om produkten ska kunna generera intäkter. Kostnadsökningar och variationer av intäkter påverkar lönsamheten, men kan inte automatiskt föras över genom prisökning till kunderna med mindre än att förändringen påverkar alla de konkurrerande leverantörerna lika.

En lösning med innebörden att Teracoms finansiella tillgångar används, tillsammans med planering, intäktsförstärkningar och effektiviseringar – i stället för att priser gentemot public service-företagen höjs, skulle innebära att public service-företagen inte behöver genomföra besparingsåtgärder på samma sätt som nu. Därmed minskar risken

att public service-företagens publicistiska innehåll påverkas. Finansieringsordningen för public service skulle inte heller behöva ändras.

Samhällsuppdrag hos statligt ägda bolag finansieras med statliga medel eller genom medel som genereras i bolaget.¹⁷ Det är inte långsiktigt hållbart att använda bolagets översoliditet eller utdelningsbara medel för att finansiera ett samhällsuppdrag.

Ägarstyrning angående användningen av Teracoms befintliga finansiella tillgångar för att finansiera samhällsuppdraget är därmed en kortsiktig åtgärd som skulle komplettera och avvika från de principer som hittills tillämpats och bygger på avtalsöverenskommelser mellan programföretagen och Teracom. Prissättningen är en operativ fråga som Teracoms styrelse ansvarar för. Om ägaren skulle instruera styrelsen att justera prisbilden genom att använda bolagets egna medel och återbetala tidigare upparbetat överskott till kunderna skulle detta inte vara förenligt med statlig praxis för ägarstyrning. Statens ägarpolicy innebär att styrelsen förvaltar bolagets finansiella tillgångar. Att ägaren styr prisbilden skulle kunna få till exempel statsstödsrättsliga konsekvenser, eller strida mot den nya lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet som kräver marknadsmässig prissättning. Det är inte säkert att styrelsen utifrån sitt ansvar skulle välja att acceptera en sådan instruktion.

En förändring av finansieringen av samhällsuppdraget, genom att ägaren styr användningen av befintliga finansiella tillgångar, kräver troligen beslut av riksdagen, mot bakgrund av bolagets uppdrag och dess finansiering.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att ägarstyrning angående användningen av Teracoms befintliga finansiella tillgångar inte är förenlig med statens ägarpolicy och allmänna principer för bolagsstyrning. Även i ett vidare perspektiv kan det anses vara olämpligt, då denna typ av ingrepp från ägaren begränsar bolagets rådighet och inkräktar på styrelsens befogenhet. Det bedöms således inte vara en lämplig åtgärd. Det ingår emellertid i styrelsens ansvar att utifrån bolagets intressen föreslå hur soliditeten i bolaget kan användas över tid, under vilka omständigheter den kan delas ut till ägaren och i vilken mån den bör reserveras för händelser som försämrar ekonomiskt utfall. I ett konkurrensutsatt företag där kostnadseffektivitet gentemot kunder är i fokus skulle historiskt upparbetad översoliditet sannolikt förväntas leda till prissänkningar under en period.

¹⁷ Jfr RiR 2017:37, s. 24–25.

Vad gäller utdelning från statligt ägda bolag följer av budgetlagen (2011:203) att sådan utdelning tillförs inkomstittel i statsbudgeten och blir föremål för prioritering i budgetprocessen. Det är således inte fråga om att öronmärka medel för på förhand bestämda specifika ändamål som prisjustering.

4.5.2 Anslag

I en situation med färre aktörer som nyttjar marknäten kan ett alternativ till finansiering av infrastrukturen för och driften av marknäten vara att finansiera samhällsuppdraget med statliga medel via anslag, antingen till Teracom eller public service-företagen. Nedan analyseras dessa alternativ. Anslag skulle även kunna vara aktuellt om samhällsuppdraget förändras.

Det kan konstateras att skattebetalarna bär kostnaden för såväl anslag i statsbudgeten som medel på public service-kontot. Finansieringssystemet för public service-företagen utgör ett slutet system, avskilt från statens övriga budget.

Om anslagsfinansiering och statsstöd

En del statligt ägda bolag med samhällsuppdrag får anslagsfinansiering från statens budget. Det gäller exempelvis Samhall AB, SSC Space (tidigare Svenska rymdaktiebolaget) och RISE Research Institutes of Sweden AB.

Att ge ett statligt bolag anslag väcker frågor om statsstöd. EU-gemensamma regler om statsstöd innebär ett förbud mot offentligt stöd till företag, stöd som kan snedvrider konkurrensen och påverka den gränsöverskridande handeln inom unionen. Statsstöd får bara lämnas om det godkänts av Europeiska kommissionen eller har utformats enligt särskilda undantagsregler. Exempel på undantagsregler är att offentlig finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan ges enligt det så kallade SGEI-beslutet (kommissionens beslut [EU] 2025/2630).¹⁸

EU:s statsstödsregler sätter således vissa ramar för medlemsstaternas möjligheter att med offentlig medel kunna stödja ekonomisk verksamhet. Bestämmelser om statligt stöd finns i artiklarna 107–109

¹⁸ SGEI är en förkortning för ”Service of General Economic Interest”.

i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Statsstöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag. Syftet med bestämmelserna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.

Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Artikeln innehåller ett generellt förbud mot stöd som ges av en medlemsstat, eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. För att det ska vara fråga om statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse krävs det att stödet

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
2. gynnar vissa företag eller viss produktion, och
3. snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

När det gäller punkten 2 – *gynnande av vissa företag eller viss produktion* – krävs att åtgärden dels ska innebära en ekonomisk fördel för mottagaren, dels att åtgärden ska vara selektiv. När det gäller frågan om en åtgärd innebär en ekonomisk fördel måste det avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor. Beträffande åtgärder som en medlemsstat vidtar i egenskap av ägare till offentliga företag, görs bedömningen av om åtgärden innebär en ekonomisk fördel utifrån principen om den marknadsekonomske investeraren. Denna princip innebär att en åtgärd utgör en ekonomisk fördel, om en privat investerare inte skulle ha utfört åtgärden i fråga på samma villkor.

När det gäller punkten 3 – *snedvridning eller hot om snedvridning av konkurrensen samt påverkan på handeln mellan medlemsstaterna* – är det inte nödvändigt att fastställa att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan endast att stödet kan påverka sådan handel. Det är således inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater.

Kommissionen har kommit med ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01). Ett särskilt avsnitt i tillkännagivandet behandlar infrastruktur. Det anges bland annat att viss verksamhet, som till exempel väg- eller järnvägsinfrastruktur där

det förekommer monopol och inte konkurrens inte omfattas av regler om statligt stöd. Det gäller bland annat infrastruktur som inte används för att tillhandahålla varor eller tjänster på en marknad och som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande. Sådan verksamhet är inte ekonomisk verksamhet.

Vad gäller Teracom bedriver bolaget ekonomisk verksamhet även inom ramen för samhällsuppdraget. Programföretagen som köper tjänster av bolaget betalar ersättning för det. Marknäten för radio och tv är dock ett de facto monopol, även om det finns programföretag som använder sig av egen infrastruktur för marknätsutsändning. Det kan också konstateras att mottagarna tar emot radio och tv i marknäten utan avgift för abonnemang eller liknande, även om reklam sänds i kommersiell radio.

Stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt med statsstödsregler om villkoren i kommissionens SGEI-beslut är uppfyllda. Beslutet innebär alltså ett undantag från förbudet mot genomförande. För att SGEI-beslutet ska kunna tillämpas måste stödet ges till ett företag som anförtratts att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Företaget ska ha fått ett särskilt uppdrag att tillhandahålla en särskilt allmännyttig tjänst som företaget, om det betraktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig eller inte i samma utsträckning eller på samma villkor. Exempelvis kan det röra sig om pris, objektiva kvalitetsegenskaper, kontinuitet och tillgång till tjänsten.¹⁹ I SGEI-beslutet fastställs på vilka villkor ett sådant statligt stöd får ges. Bland annat får skyldigheten som huvudregel inte överstiga en period om tio år. Vidare måste skyldigheten att tillhandahålla stödet vara dokumenterad i officiella handlingar, ersättningen fastställas på ett särskilt sätt och kontroll göras av att stödmottagaren inte överkompenseras.

För statligt ägda bolag med samhällsuppdrag finns en förväntan från staten att bolaget genererar andra effekter än ekonomisk avkastning. Det betyder inte att samhällsuppdraget ska finansieras med statliga medel. Ett anslag till Teracom för att helt eller delvis finansiera verksamheten inom ramen för samhällsuppdraget skulle kunna motiveras av att uppdraget inte kan utföras på kommersiella grunder. En förutsättning för anslagsfinansiering är att kostnaden för att utföra

¹⁹ Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02). Jfr p. 47 och 48.

samhällsuppdraget kan avgränsas och beräknas. En förändring med tillskott genom anslag kräver därför en närmare analys av ett antal frågeställningar. Dessa inkluderar statsstöd och praktiska frågor, som parametrar för beräkning av ersättning - storleken på anslaget och anslaget i förhållande till annan ersättning. Parametrarna ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt för att undvika godtycklig ekonomisk förmån. Bolaget får inte överkompenseras. Statlig finansiering som beviljas får inte användas till att korssubventionera den övriga verksamheten.

En utgångspunkt för att samhällsuppdraget eventuellt ska kunna kategoriseras som en så kallad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är användningen av nettokostnadsberäkningsmetoden. Det betyder att ersättningen inte får överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av tjänsten – samhällsuppdraget – inklusive en rimlig vinst. Av SGEI-beslutet följer att ett bolag i sin redovisning ska kunna visa vilka kostnader och intäkter som hänger samman med tjänsten (samhällsuppdraget) och vilka kostnader och intäkter som avser övrig verksamhet samt parametrarna för fördelning av kostnaderna och intäkterna.

Finansieringen av public service är som regel ett statligt stöd i EU-rättslig mening, varför medlemsstaterna ska följa EU:s regler om statsstöd. Hur statsstödsreglerna ska tillämpas på public service framgår av två så kallade tolkningsmeddelanden från Europeiska kommissionen, ett från 2001 och ett från 2009 (EGT C 320, 15.11.2001 s. 5 och EUT C 257, 27.10.2009 s. 1). EU-kommissionen inledde 2025 en översyn av reglerna för public service.²⁰

En process där ett bolag finansieras genom anslag innebär att tilldelningen ingår i den ordinarie statliga budgetprocessen. Det betyder att de medel som begärs kan ställas mot andra utgifter inom ramen för den samlade budgetprocessen och därmed utsätts för årlig prövning, generellt effektiviseringsstryck, kvalitetssäkring och uppföljning. Nivån på medlen som avsätts blir dimensionerande för verksamheten, som mottagaren löpande behöver anpassa efter tillgängliga medel.

Anslagsfinansiering förutsätter således att det finns ett transparent kostnadsunderlag som på ett entydigt och objektivet sätt fördelar samtliga kostnader i bolaget mellan samhällsuppdraget och övrig verksamhet. Detta alternativ innebär att ett arbete behöver göras för att kunna

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2383, webbsida läst 2026-06-04.

besluta om rätt nivå på anslagsmedel; för att bibehålla effektiviseringstryck och utesluta risken för korssubventionering av den kommersiella verksamheten eller att bolaget överkompenseras.

Om riksdagen tilldelar Teracom finansiering genom anslag torde det medföra ytterligare skäl för att bolaget ska tillämpa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling respektive lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Att upphandla enligt dessa regler innebär ökad transparens och möjligheter att följa upp och kontrollera att inköpsprocessen som finansieras med anslagsmedel sker till enhetliga och rättvisa villkor. För bolaget innebär det dock sannolikt omställningskostnader och en kostsam och mindre flexibel inköpsadministration.

Anslag till public service-företagen

Bedömning

Ett särskilt anslag till public service-företagen för distribution av radio och tv i marknäten är inte lämpligt att införa under nuvarande tillståndsperiod. Sådan förändring av finansieringssystemet under pågående tillståndsperiod förutsätter att riksdagen ändrar de redan fattade åttaåriga besluten om medelstildelning till public service-företagen.

Det kan övervägas om public service-företagens distributionskostnader för marknätssändningar ska finansieras på annat sätt än inom ramen för riksdagens åttaåriga beslut om tilldelning av avgiftsmedel. Ett separat anslag skulle kunna riktas till public service-företagen för marknätssdistributionen.

Hela eller delar av kostnaden för distributionen i marknäten skulle kunna anses utgöra en beredskapsåtgärd i förmågeuppbyggnaden av det civila försvaret. Som beskrivs i avsnitt 2.2.3 och i avsnitt 4.2 i delbetänkandet minskar lyssnandet och tittandet på radio och tv i marknäten. Samtidigt har marknäten egenskaper som är viktiga vid fredstida kriser och höjd beredskap, men vars fördelar minskar väsentligt om hushållen inte längre har relevant mottagningsutrustning (jfr delbetänkandet s. 86–89). Konsumtionsmönstren för radio och tv skiljer sig åt, till skillnad från vad gäller tv är efterfrågan på radio i marknäten

fortsatt stor och tillgången till sådan mottagningsutrustning som krävs är god. Om efterfrågan från tittare och/eller lyssnare går under en viss nivå är det svårt att se att fortsatta krav på SVT och/eller SR att sända till hela befolkningen i marknäten skulle kunna motiveras på annat sätt än av beredskapsskäl. I ett sådant läge skulle marknäten inte främst vara en distributionsform som programföretagen behöver för att nå sin publik i vardagen. Att ändå bibehålla kravet på marknätssändningar skulle då innebära en principiell förändring. Tidigare har beredskapsskaven utformats som ett tillägg till de krav som gällt och motiverats av public service-skäl, det vill säga att innehållet ska vara enkelt att få tillgång till över hela landet och med höga krav på driftsäkerhet och kvalitet. Att kräva en helt egen distributionsform av beredskapsskäl innebär rimligen att kostnaden ska behandlas på samma sätt som för samhällets andra beredskapsåtgärder och alltså finansieras separat. Denna situation uppstår när lyssnandet, tittandet och tillgången till mottagningsutrustning hamnat under en viss nivå. Det kan vara så att tv-tittandet i marknätet redan fallit under den nivån.

Ett anslag till public service-företagen för att täcka kostnader för distribution i marknäten skulle innebära ett komplement till och en förändring av den princip riksdagen har beslutat, där medelstillelningen för public service-företagen fastställs genom långsiktiga beslut och ska täcka kostnaden för hela uppdraget. En ändring av gällande ordning riskerar att skapa otydlighet kring hur public service ska finansieras. Det kan bli svårt att dra en tydlig gräns mellan vilka av public service-företagens kostnader som direkt ska belasta statens budget och vilka som ska finansieras genom public service-avgiften. Det är även svårt att på ett tillförlitligt sätt fastställa anslagets storlek. Om en sådan förändring skulle genomföras under nuvarande tillståndsperiod behöver riksdagens beslut om tilldelning av public service-medel ses över för att säkerställa att samma kostnader inte ersätts flera gånger. Marknätet är fortfarande det främsta sättet för SR att nå sina lyssnare och radiosändningar i marknätet kan således i dag inte betraktas som en ren beredskapsåtgärd.²¹ Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte är lämpligt att föreslå ett separat anslag till public service-företagen för marknätssdistributionen.

²¹ Jfr delbetänkandet, s. 53–55.

Anslag för att finansiera hela samhällsuppdraget

Bedömning

Det är inte lämpligt att ge ett anslag till Teracom för att täcka hela kostnaden för samhällsuppdraget. En sådan förändring av finansieringssystemet under pågående tillståndsperiod förutsätter att riksdagen ändrar de redan fattade åttaåriga besluten om medelstilldelning till public service-företagen.

Utredningen har också övervägt ett anslag till Teracom för att täcka hela kostnaden för samhällsuppdraget. Att förändra finansieringen på det sättet – från finansiering av användarna, däribland public service-företagen – skulle kunna vara resultatet av en bedömning att marknäten för radio och tv framför allt är viktiga som en del i totalförsvaret snarare än möjligheten för programföretagen att nå sin publik i vardagen med radio- och tv-innehåll. Detta skulle kunna kombineras med att staten var beställare, med möjlighet att samlat ställa krav på exempelvis säkerhet och robusthet för infrastrukturen, med hänsyn till samtliga samhällsviktiga användares behov. Vidare skulle ett sådant anslag avlasta kostnaderna för public service.

Ett anslag som täcker hela kostnaden för samhällsuppdraget skulle dock innebära ett avsteg från dagens system där public service-företagens åttaåriga medelstilldelning även ska täcka distributionskostnader. I dag är det public service-företagen som i avtal med Teracom ställer de villkor om säkerhet och beredskap som bolagen bedömer krävs för att uppfylla de krav som regering och riksdag ställer. Därtill kommer svårigheten i att på ett tillförlitligt sätt fastställa anslagets storlek. Vidare nyttjar kommersiell radio tjänster som ingår i samhällsuppdraget, dessa aktörer är inte skyldiga att sända i marknäten utan fattar det beslutet på kommersiell basis. Om hela samhällsuppdraget finansierades via anslagsmedel skulle även de kostnader som i dag täcks genom intäkter från kommersiell verksamhet komma att finansieras via anslag. I dag täcks en stor del av kostnaderna för samhällsuppdraget med intäkter från kunder som köper andra tjänster än utsändning av radio och tv. Kvarstår de kommersiella intäkterna skulle anslaget få justeras i efterhand för att undvika dubbel compensation. Sammantaget bedömer utredningen att det inte är lämpligt att föreslå ett

anslag till Teracom som täcker hela kostnaden för samhällsuppdraget under nuvarande tillståndsperiod.

Anslag för att finansiera delar av samhällsuppdraget

Bedömning

Staten bör inte finansiera delar av samhällsuppdraget genom anslag utan att även se över ägande och verksamhetsform.

I dag täcks kostnaderna för Teracoms samhällsuppdrag – att bedriva utsändning och överföring av radio och tv – enligt bolaget till ungefär hälften genom intäkter från public service-företagen. Övriga kostnader täcks genom kommersiella intäkter från Teracoms övriga verksamhet.

Att Teracom inte längre får intäkter från kommersiell tv har lett till prisökningar för public service-företagens radio- och tv-distribution i marknäten. Finansieringen av Teracoms samhällsuppdrag har således inte påverkats av förlusten av dessa intäkter. Detta mot bakgrund av att public service-företagen är ålagda att fortsätta med marknätssändningarna och saknar möjlighet att vända sig till en annan leverantör som kan erbjuda lägre priser. Sätillvida har Teracom – om kostnadsansvaret fördelas på samma sätt som i dag – inte behov av ytterligare medel för att sköta samhällsuppdraget.

Kommersiella intäkter från Teracoms övriga verksamhet avlastar samhällsuppdraget och varierar över tid. Om Teracoms kommersiella intäkter minskar, kommer kostnader att behöva omprövas och minskas. Även kostnader och intäkter för andra produkter och tjänster skulle behöva omfördelas. I en sådan situation kan Teracom i den mån avtalen medger det, komma att höja priserna ytterligare för public service-företagen. Eftersom medelstildelning för public service-företagen fastställs av riksdagen och i förväg för hela tillståndsperioden, kan det – i ett sådant läge – vara lämpligt att skjuta till anslagsmedel till Teracom snarare än att bolagets minskade finansiering ska leda till högre priser för public service-företagen.

Det gäller särskilt om kraven på marknätssändningar i en sådan situation kvarstår enbart för public services sändningar av radio. Det kan innebära att Teracom föreslår att kostnader ska omfördelas på ett sätt som innebär att SR, UR och eventuellt kommersiella radio-

aktörer ensamma skulle finansiera hela kostnaden för marknätssändningarna. Resultatet skulle innebära mycket stora kostnadsökningar för utsändning av radio från public service, en ökning vars storlek är svår att förutse.

Ett anslag till Teracom för att finansiera delar av samhällsuppdraget innebär inte nödvändigtvis att medelstilldelningen till public service behöver ändras. Mot bakgrund av att medelstilldelningen inkluderar programföretagens kostnader för distribution skulle dock frågan om eventuell överkompensation till public service uppkomma.

Om finansiering genom anslag till Teracom sker behöver bolaget äska medel som en del i statens årliga budgetprocess. Detta kan skapa ett effektiviseringsstryck på Teracom, eftersom äskandet kommer att kontrolleras och ställas mot andra behov inom ramen för statens budgetprocess, där annat kan vara prioriterat.

Som beskrivs i avsnitt 2.2 är marknäten viktiga ur beredskapssynpunkt och av betydelse för totalförsvaret. Mot bakgrund av att det saknas kommersiellt intresse av att sända tv i marknätet och då tittandet minskar kan sändningar av tv i marknätet till viss del betraktas som en beredskapsåtgärd. Även det kan tala för ett anslag som avser del av kostnaden för samhällsuppdraget. Anslagsfinansiering kan även innebära bättre möjligheter för staten att på ett mer direkt och flexibelt sätt tilldela Teracom medel vid störda förhållanden som höjd beredskap. Beroendet av bolagets resurser – eller de ersättningar som kunder betalar – skulle på detta sätt begränsas. Samtidigt noteras att Teracom har finansiella resurser med syfte att kunna användas i liknande situationer.

Delvis anslagsfinansiering kan också innebära att public service-företagens kostnader blir mer förutsägbara.

Det finns ett antal aspekter som kan tala emot ett anslag till Teracom för att finansiera delar av samhällsuppdraget. Ett anslag kan minska incitamenten för bolaget att finna ytterligare affärer som kan avlasta samhällsuppdraget, eller att effektivisera verksamheten. Som anges ovan kan riksdagen även utan att förändra hur marknäten finansieras i undantagsfall besluta om extra medelstilldelning till public service-företagen, vilket regeringen också remitterat ett förslag om för 2026 och 2027. Ur skattebetalares perspektiv kan det uppfattas som tydligare och mer transparent att public service-företagen som en del i en sammanhållen finansiering för sitt uppdrag tilldelas ytterligare medel, än att finansieringen fragmenteras genom anslag.

Ett anslag till ett statligt ägt bolag behöver vara förenligt med och utformat i enlighet med regelverket för statsstöd. Anslagsfinansiering innebär att arbete behöver ske för att finna en lämplig nivå på anslaget, vilket bland annat kräver en tydlig redovisning från Teracom. Arbete med att bedöma rätt nivå skulle troligtvis behöva göras årligen. Anslag för att finansiera delar av samhällsuppdraget innebär att bolaget har såväl kommersiella intäkter som anslag. Det innebär bland annat risker att kostnader ersätts dubbelt och för otillåtet statsstöd. Till det kommer att kommersiell radio utnyttjar tjänster som ingår i Teracom's samhällsuppdrag, vilket leder till statsstödsfrågor. Arbetet med att avgränsa, redovisa och följa upp vilka kostnader som får finansieras med anslag riskerar att bli omfattande och ingripande i förhållande till styrelsens möjligheter att utöva sitt ansvar.

Teracom bedriver ekonomisk verksamhet inom ramen för samhällsuppdraget. Ett stöd till Teracom för samhällsuppdraget skulle i vart fall kunna ha en potentiell påverkan på konkurrensen, även om marknaden för radio och tv utgör ett de facto monopol. Ett delvis anslag till Teracom för samhällsuppdraget utgör därmed sannolikt ett statsstöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. Ett sådant stöd kan ges för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse enligt det så kallade SGEI-beslutet. Genom samhällsuppdraget har Teracom ålagts en särskild uppgift av det offentliga. Det kan argumenteras för att samhällsuppdraget, med bland annat de krav på täckning som public service-företagen ställer, inte skulle erbjudas av marknaden utan ett sådant uppdrag och att det därmed utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Det skulle emellertid behöva säkerställas att ett stöd utformades och kontrollerades i enlighet med villkoren i SGEI-beslutet.

En förutsättning för anslagsfinansiering är att kostnaden för att utföra samhällsuppdraget är fastslagen. Det finns en uppenbar risk att beloppet, trots omfattande arbete, inte kan fastställas på ett tillförlitligt sätt. Det kräver dels en närmare kostnadsberäkning med underlag från Teracom, dels beräkning av de framtida effekterna av exempelvis eventuella intäktsförluster. Därtill kommer att anslaget bör utformas för att främja effektivisering av verksamheten samt ge både Teracom och public service-företagen en förutsägbarhet. Anslagsnivån behöver också fastställas så att samma kostnad inte finansieras flera gånger.

I beräkningen av nivån på ett årligt anslag till Teracom behöver hänsyn tas till att public service-företagen tilldelats medel för en åtta-

årsperiod som bland annat ska täcka kostnader för distribution, vilket ytterligare komplicerar beräkningen av lämplig anslagsnivå. Ökade marknätskostnader som till exempel beror på allmän prisutveckling, investeringar eller ytterligare krav på säkerhet bör public service-företagen själva kunna hantera inom ramen för sin ordinarie tilldelning. Sådana kostnadsökningar bör därför avräknas från eventuellt anslag. Detsamma gäller kostnader som hänför sig till exempelvis riskpåslag som Teracom tar ut med beaktande av bland annat risk för inflation, ökade energipriser eller utvecklingen av Teracoms andra uppdrag.²²

Behovet av uppföljning av medelstilldelning genom anslag innebär ökad administration och ytterligare kostnader för att säkerställa att förbrukning av tilldelade medel löpande kan planeras och följas upp på ett godtagbart sätt. Det medför även att bolaget behöver organiseras på ett sätt som medger särredovisning av anslagsmedel.

Vidare behöver ett anslag finansieras. SR, SVT och UR finansieras genom public service-avgiften som inte får finansiera någon annan verksamhet än public service-uppdraget. Ett anslag till Teracom för att finansiera delar av samhällsuppdraget behöver därmed finansieras på annat sätt, exempelvis genom omfördelningar inom utgiftsområde 6 (beredskapsmedel för försvar och samhällets krisberedskap). Detta kan motiveras med att marknäten är av betydelse för totalförsvaret.

Sammanfattningsvis gör utredningen följande bedömning. Riksdagen har möjlighet att fatta beslut om extra medelstilldelning till public service-företagen, för att kompensera företagen för ökade marknätskostnader. Skattebetalarna bär kostnaden oavsett om medel tas ur statsbudgeten eller från public service-kontot. Anslagsfinansiering som kombineras med kommersiell finansiering kräver en noggrann beräkning av lämplig nivå för anslag, som bland annat baseras på tillförlitliga prognoser av Teracoms kostnader. Det medför behov av tydlig redovisning från Teracom och en oberoende uppföljning av underlag för kostnadsberäkningar. Att på ett tillförlitligt sätt beräkna framtida kostnader som underlag för ett anslag är komplicerat. Utformning av ett sådant system kräver således arbete, vilket i sig är kostnadsdrivande. Statsstödsregelverket innebär ytterligare krav vad gäller utformning och uppföljning av ett stöd. Ett årligen återkommande anslag medför också behov av att se över finansieringssystemet för public service. Medelstilldelningen ska täcka kostnader för utsändning av radio och tv och prövas inte på samma sätt som andra

²² Jfr Ku2026/00629.

behov i den ordinarie budgetprocessen. Utredningen bedömer därför att anslag för att finansiera delar av kostnaden för samhällsuppdraget inte medför ökad kostnadseffektivitet eller kontroll jämfört med nuvarande finansieringsmodell. Staten bör således inte finansiera delar av samhällsuppdraget genom anslag under nuvarande förhållanden. I kapitel 5 föreslår utredningen att förändrat ägande och verksamhetsform för Teracom ska undersökas närmare. Anslag för delar av verksamheten som i dag omfattas av samhällsuppdraget kan vara relevant om ägandet eller verksamhetsformen ändras.

Ett ändrat samhällsuppdrag kan behöva finansiering genom anslag

I avsnitt 3.4.3 bedöms att ett förändrat samhällsuppdrag för Teracom bör övervägas; att upprätthålla och tillhandahålla infrastrukturen för marknäten för radio och tv samt den nationella serviceorganisationen. Vid minskad efterfrågan på marknätsinfrastrukturen kan anslag behöva skjutas till för att säkerställa att bolaget har tillräckliga resurser för att utföra ett sådant samhällsuppdrag. Ett förändrat samhällsuppdrag skulle även kunna innebära att regeringen eller den myndighet som regeringen utser ställer vissa gemensamma säkerhets- och beredskapskrav för infrastrukturen, exempelvis om reservkraft och på serviceorganisationen. Kostnaden för att uppfylla sådana krav skulle kunna finansieras genom anslag till en beställande myndighet, alternativt direkt till Teracom, i stället för av användarna. Införandet av ett sådant system skulle kräva ett arbete med att bland annat utforma relevanta krav, utreda vilken kostnad dessa krav medför för Teracom samt en översyn av vilka konsekvenser anslagsfinansiering får för avtalen med bolagets befintliga kunder, bland annat i syfte att undvika att vissa kostnadsposter ersätts flera gånger av olika kunder. Även i detta fall blir konsekvenserna av löpande anslagsfinansiering en komplex administration som riskerar att inte vara tillförlitligt och robust utformad för att undvika suboptimering, eller att särintressen får för stort inflytande. Även frågan om utformning av eventuell anslagsfinansiering i händelse av ett förändrat samhällsuppdrag bör behandlas i samband med överväganden om förändrat ägande eller verksamhetsform.

4.6 Sammanfattande slutsatser

Finansiell kompensation genom anslag kräver komplicerade beräkningar. Dessa beräkningar syftar till att fastställa belopp som tillfälligt eller bestående kompenserar bolaget för prognosticerade intäkter som inte realiserar. Bedömningar om framtida ekonomiska förhållanden i bolaget behöver då göras. Sådana bedömningar kan inte utföras på ett tillförlitligt sätt. Nödvändiga antaganden riskerar att påverkas av andra intressen än samhällsekonomisk effektivitet och nationell säkerhet. Anslag för att finansiera delar av samhällsuppdraget har varken potential att uppnå ökad kostnadseffektivitet eller kontroll.

Statligt ägande ger en väsentlig ekonomisk trygghet för bolaget. Ekonomiska händelser som påverkar bolaget negativt kan kompenseras genom aktieägartillskott. Ett sådant tillskott prövas mot andra behov som staten ser.

Teracom har under en följd av år upparbetat en stark finansiell ställning och en mycket hög soliditet genom en finansiell reserv som byggts upp av historiska överskott. Dessa har inte delats ut utan ackumulerats i balansräkningen i form av finansiella anläggningstillgångar. Bolaget förfogar över denna reserv. Intäkter från övrig verksamhet som delar nyttjandet av gemensam infrastruktur bidrar till att avlasta och minska gemensamma kostnader för samhällsuppdraget. Därigenom kan skattebetalarnas kostnader för samhällsuppdraget minska. Det förefaller mot den bakgrunden logiskt att överskott kan återföras som prissänkningar till de kunder som nyttjar samhällsuppdraget. Styrelsen har emellertid över tid gjort bedömningen att en reserv är befogad för att hantera situationer där kundernas betalningsförmåga försvagas eller uteblir samtidigt som bolagets verksamhet behöver fortgå utan kvalitetsförlust. Med nuvarande organisation saknas verktyg för staten att kunna kontrollera eller ifrågasätta den prioritering som styrelsen har gjort. Ansvaret för valet mellan att justera priser eller bygga upp en beredskapsreserv ligger hos styrelsen som har lojalitetsplikt gentemot bolaget. Styrelsens val förefaller även vara logiskt med utgångspunkt i ansvaret för bolagets uppdrag.

Sammantaget anser utredningen att det inte är ändamålsenligt att styra över disponeringen av bolagets finansiella resurser – eller att löpande skjuta till medel till public service-företagen eller bolaget genom anslag – utan att samtidigt överväga kompletterande eller alter-

nativa åtgärder för att förändra hur infrastrukturen för och driften av marknäten organiseras, vilket diskuteras i kapitel 5.

5 Organisation

5.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att det mot bakgrund av de förändringar som skett i marknäten för radio och tv finns ett behov av en analys av om den modell som valts för marknäten fortfarande är ändamålsenlig och säkerställer ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera och vid behov föreslå ändringar av utformningen av Teracoms samhällsuppdrag, samt hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras och finansieras. Utredningen har vad gäller organisationen valt att fokusera på verksamhetsform och ägande.

Som framgår av tidigare kapitel bedömer utredningen att åtgärder som rör ändringar av samhällsuppdrag inte i tillräcklig omfattning adresserar de utmaningar som kan förväntas kopplat till drift och underhåll av infrastrukturen för marksänd radio och tv. Ägaranvisning medför inte förbättringar avseende resurseffektivitet – som kostnadsbesparingar, storskalighet och ökade samordningsmöjligheter – eller ökade möjligheter till direkt statlig styrning. Finansiering genom anslag adresserar inte heller detta.

I detta kapitel analyseras om infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv kan organiseras på ett mer ändamålsenligt sätt till högre samhällsnytta. Detta för att i akt och mening stärka förmågan att möta de höga krav på säkerhet, robusthet och tillgänglighet som befintliga samhällsviktiga kunder och intressenter i totalförsvaret efterfrågar. Syftet är att undersöka om en förändrad organisation på ett mer ändamålsenligt och framtidssäkert sätt kan förväntas klara de utmaningar som följer av den tekniska utvecklingen, den förändrade mediekonsumtionen och behovet av storskalighet och nationellt samarbete inom totalförsvaret.

Inför valet av åtgärder behöver avvägningar göras mellan mål som är svåra att förena. Om ekonomisk effektivitet är högst prioriterat är sannolikt bolagsformen och storskalighet viktiga verktyg. Om däremot direkt statlig styrning och kontroll samt löpande anpassning av uppdrag och möjligheten till samarbete mellan myndigheter är högst prioriterat ger troligtvis en överlåtelse av delar av verksamheten till en eller flera myndigheter bäst förutsättningar.

Vilka skäl som ska väga tyngst är ”til syvende og sidst” en politisk bedömning. I kapitlet redogörs därför för de alternativ som utredningen identifierat. Det handlar dels om åtgärder som adresserar vilken organisation som ansvarar för ägarförvaltningen och hur detta arbete styrs, dels om verksamhetsform i termer av myndighet eller bolag.

En utgångspunkt för analysen är att förändringar inte ska påverka förmågan att leverera beredskapsviktiga tjänster eller påverka kontinuiteten av dessa leveranser.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av dagens organisation. Därefter diskuteras rådighet i statligt ägda bolag. Efter detta följer redogörelser för skäl att överväga en förändring samt utmaningar med att förändra organisationen. Alternativen avyttring till ny ägare, överlåtelse till myndighet samt övergång till public service analyseras. Kapitlet avslutas med utredningens förslag.

5.2 Dagens organisation

Marknäten och dess användning, Teracoms uppdrag samt finansiering och kostnader för marknäten beskrivs närmare i kapitel 2.

Statligt helägda Teracom är en kompetent leverantör med högt förtroende hos de kunder utredningen samtalat med. Bolagets soliditet är god och det senaste året har flera nya uppdrag vunnits.

Bolaget är med sina cirka 450 anställda en förhållandevis liten och diversifierad aktör med begränsad verksamhetsvolym jämfört med internationella konkurrenter såsom andra nätägande operatörer i Sverige, men även jämfört med bolagets huvudsakliga leverantörer av utrustning och tjänster. Bolagets storlek ger tydliga fördelar i termer av god kontroll och korta beslutsvägar. Därmed finns god förmåga att fatta snabba självständiga beslut i händelse av påfrestningar. Att Teracom är relativt mindre än jämförbara bolag kan i vissa

fall underlätta kundanpassade lösningar. Ett mindre bolag kan medföra högre flexibilitet. Det finns också möjlighet att kombinera egen kompetens med strategiska samarbeten. Teracom nyttjar samarbete med frivilligorganisationen Bilkåren för att tillfälligt kunna skala upp och förstärka bolagets förmåga vid höjd beredskap och vid större påfrestningar under fredstid.

Att bolaget är statligt ägt lyfts av flera kunder som en fördel både för förtroendet och för trygghet avseende ekonomisk stabilitet. Det framhålls också som en fördel att Teracom är ett statligt helägt bolag som staten i kraft av sitt ägande har rådighet över. Även den höga kompetensnivån, såväl tekniskt som i säkerhetsfrågor, lyfts fram som positiva egenskaper.

Vidare har bolaget nya ekonomiska mål som innebär att en viss del av de finansiella resurserna endast planeras användas vid oförutsedda ekonomiska händelser vid höjd beredskap. Bolaget har en krigsplacerad organisation med kontinuitet från bolagets bildande fram till i dag.

5.3 Rådighet över statligt ägda bolag

Styrning och reglering av statligt ägda bolag redogörs för i avsnitt 2.4. Nedan diskuteras rådighet över aktiebolag med statligt ägande.

Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § regeringsformen över statens tillgångar, med vissa undantag. Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. I bolag med statligt ägande förvaltar och förfogar regeringen över statens aktier inom ramen för vad riksdagen har beslutat. Riksdagens bemyndigande krävs för förvärv av aktier, annan ökning av statens ägarandel, tillskott av kapital eller förändringar av ett bolags uppdrag. Riksdagens bemyndigande krävs vidare för att minska statens ägarandel i bolag där staten har minst hälften av rösterna, men även i de fall då riksdagen beslutat annat för ett visst bolag. Detta är ramen för det förvaltningsmandat som regeringen har för förvaltningen av företag med statligt ägande. Inom uppdraget ryms även att utveckla statens ägarpolicy och tillämpa den i majoritetsägda bolag med statligt ägande – som Teracom. I övriga bolag där staten är del-

ägare verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicyn ska tillämpas.

Aktiebolagslagen (2005:551) gäller även för statligt ägda bolag vilket bland annat innebär att bolagen kan företa nyinvesteringar eller ta upp lån på den externa kapitalmarknaden utan att bolagen behöver få ett godkännande av regeringen. Det krävs inte heller riksdagsbeslut för förvärv, avyttringar eller nedläggningar som bolag genomför inom den verksamhetsinriktning som riksdagen beslutat.

Till skillnad från statliga myndigheter är statligt ägda aktiebolag självständiga juridiska personer, som lyder under aktiebolagslagen. I juridisk mening förekommer heller inte någon skillnad mellan ett aktiebolag som ägs av staten eller privata ägare.

Statens rådighet över helägda Teracom innebär inte att staten har direkt kontroll eller förfoganderätt över bolagets tillgångar, beslut eller den verksamhet som ryms inom bolagsordningen. Det är bolagets styrelse och ledning som genom ägarens beslut om fastställande av bolagsordningen vid konstituerande årsstämma bär fullt rättsligt ansvar för organisation och löpande förvaltning i den operativa verksamheten, vilket ska ske inom ramen för bolagets verksamhetsföremål och med beaktande av eventuella anvisningar från ägaren. Ett statligt helägt bolag som Teracom lyder således, efter att ägaren fastställt bolagsordning vid årsstämma, inte under regeringen. Detta är en av flera viktiga skillnader mellan bolag och statliga myndigheter som är en del av samma juridiska person och lyder under regeringen.

Styrelsens lojalitetsplikt är en grundläggande aktiebolagsrättslig princip som har vuxit fram i praxis och juridisk doktrin utifrån den förtroendeställning styrelseledamöterna har. Den brukar främst härledas ur två centrala bestämmelser i aktiebolagslagen, 8 kap. 4 § respektive 41 §. Enligt dessa är styrelsens grundläggande uppgift att svara för bolagets organisation och förvaltning. Bestämmelserna bildar grunden för att styrelsen alltid måste agera för bolagets bästa och inte får sätta egna eller andras intressen före bolagets. I 41 § finns ett uttryckligt förbud för styrelsen eller någon annan ställföreträdare för bolaget att agera på ett sådant sätt som ger otillbörlig fördel åt en aktieägare eller någon annan till nackdel för bolaget eller någon annan aktieägare.

Ägarens inflytande över ett aktiebolag utövas genom beslut på bolagsstämma, där bland annat bolagsordning beslutas och styrel-

sen utses. I bolag med statligt ägande nominerar staten styrelseledamöter för beslut på bolagsstämma. I bolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige utser eller nominerar staten i stället en ledamot till bolagets valberedning om statens ägarandel motiverar det. Styrelsen utser i sin tur verkställande direktör för att sköta den operativa verksamheten. Som anges i avsnitt 2.4 utövar regeringen även sin styrning genom uppföljningsmöten mellan företrädare för å ena sidan ägaren och å andra sidan styrelsens ordförande och bolagets verkställande direktör. Ägaren kan även ge anvisningar till bolaget.

Genom att ordna verksamheten i ett bolag har staten delegerat en betydande del av ansvaret till bolagets styrelse, där styrelsens och bolagets handlingsfrihet är en central beståndsdel för att kunna förvalta ansvaret. Staten kan välja att ta tillbaka delegationen och exempelvis införliva verksamheten i en myndighet.

Möjligheterna att influera och styra verksamheten påverkas av överenskommelser med leverantörer som bolaget behöver och marknadens villkor för insatsvaror som till exempel kraftförsörjning, drivmedel och elektronikkomponenter. Ägande utgör ett av flera områden där staten förfogar över verktyg för att styra och kontrollera den verksamhet som sker i bolagsform. Det kan finnas anledning att komplettera ägarstyrningen med andra generella eller verksamhetsspecifika styrmedel såsom reglering i författning och genom specifika avtal mellan staten och bolaget. Genom att kombinera åtgärder inom dessa områden kan staten säkerställa nödvändig rådgivning även i situationer där det bedömts ändamålsenligt att inte äga verksamheten till hundra procent utan ta in andra delägare eller helt lämna ägarrollen till andra aktörer, som skett till exempel vad gäller Bilprovningen och Apoteket. Genom kompletterande och alternativa styrmedel till ägarstyrning kan staten säkerställa tillräcklig rådgivning även i verksamhet som bedrivs i delägda bolag. Det finns flera exempel på detta, bland annat Telia Company AB (Telia), SOS Alarm och Svedab. Staten behöver i en situation med flera ägare godkännande från andra delägare för att vid behov kunna återta huvudmannaskapet och förlägga verksamheten i en myndighet som lyder under regeringen.

5.4 Skäl för förändring

5.4.1 Avvägningar behöver göras

När Teracom bildades rådde andra förutsättningar än dagens. Frånsett att det vid några tillfällen analyserats huruvida det statliga ägandet fortfarande är befogat har det inte funnits anledning att överväga att lämna bolagsformen.

Det finns nya erfarenheter från tillämpning av säkerhetsskyddslagstiftningen i samband med upphandlingar där gränsdragningen mellan en myndighets egen verksamhet och skyddsvärden och leverantörens uppdrag kommit i fokus. Myndigheter förväntas i högre utsträckning kontrollera och begränsa leverantörernas åtagande i samband med säkerhetsskyddad upphandling och säkerställer i stället den egna förmågan. Arbete med statlig samordning sker exempelvis kring säker och skyddad it-drift inom samarbetet som kallas Nitis (Nationell it-drift i samverkan) där fyra levererande myndigheter genom förordningsstöd erbjuder olika tjänster inom it-drift till övriga statliga myndigheter.¹

Genom att välja en annan organisationsform för hela eller delar av verksamheten kan den statliga rådigheten öka genom mer direkt styrning än vad som medges genom samhällsuppdrag kombinerat med ägaranvisning. Förändrad organisation kan även innebära bättre förutsättningar för transparens samt gemensam resursplanering i samband med myndighetssamverkan och i förhållande till kunder, leverantörer eller samarbetspartners. Det kan även finnas behov av att differentiera styrningsformer mellan normalläge och höjd beredskap och genom anpassning av organisationen underlätta övergång till höjd beredskap. Valet av organisationsform och ägande påverkar möjligheten till samarbete med statliga myndigheter. Det finns ett tydligt behov av att på nationell nivå koordinera resurser för till exempel kvalificerad fältservice för kommunikationsnät med nationell täckning, molntjänster och it-drift. Alternativet är att parallella initiativ konkurrerar med varandra.

Ett annat skäl att förändra organisationen kan vara en önskan om att uppnå bättre kostnadseffektivitet.

Det finns således flera skäl som motiverar en översyn av organisationen. I detta avsnitt diskuteras olika drivkrafter som kan moti-

¹ Leverantörsmyndigheterna är Försäkringskassan, Lantmäteriet, Skatteverket och Trafikverket, enligt förordningen (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

vera en förändrad organisation. Som anges inledningsvis är de olika skälen till förändring – kontroll och effektivitet – inte alltid förenliga. Det är rimligt att det sker en politisk bedömning för att avgöra vilka skäl som bör tillmätas störst betydelse.

5.4.2 Effektivitet

Marknätens betydelse har skiftat över tid

Statliga myndigheten Televerket var ett affärsverk som ansvarade för bland annat överföring och utsändning av radio och tv i marknäten fram till början av 1990-talet då bolaget Teracom bildades och övertog uppgiften. Vid denna tid började kommersiell radio och tv sända i marknäten. Efter beslut i riksdagen 2020 utvidgades Teracom's uppdrag till att även omfatta att aktivt utveckla, erbjuda och driva kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer med fokus på säkerhet, robusthet och tillgänglighet.

Då bolaget bildades var marknäten i stort sett den enda möjligheten att nå lyssnare och tittare i hela Sverige, låt vara att satellitsändningar av tv hade påbörjat sitt intåg liksom kabel-tv. I dag finns alternativa infrastrukturer för distribution av radio och tv som medger sändningar med mycket god räckvidd. Teracom är inte längre det enda företag med infrastruktur som kan adressera behovet av att ta emot radio och tv med god kvalitet och täckning. Till detta kommer stora satsningar för att med offentliga medel bygga ut bredband och förbättra säkerheten i allmänna kommunikationsnät. I dag är det relativt få hushåll som tar emot tv över marknätet. Vad gäller radio är den analoga FM-radion fortfarande den viktigaste distributionsformen för den traditionella kommersiella radion och för SR. Tendensen är dock nedåtgående även för marksänd radio, en förskjutning mot digitalt lyssnande sker främst via poddar. Marknäten har således skiftat i betydelse över tid från att vara det enda sättet att ta emot radio och tv till att – vad gäller tv – för många snarare vara ett komplement till mottagning över framför allt internet.

I en prognos från SVT anges att kostnaden för att nå en tittare i marknätet kommer att vara ungefär 1 463 kronor per år 2028, givet att tappet av tittare fortsätter i samma takt som under föregående

uppdragsperiod. Det kan jämföras med 2024 års kostnad om cirka 170 kronor per tittare.²

Det är viktigt att poängtera att infrastrukturen och serviceorganisationen som byggts upp för driften av marknäten även är av vikt för andra aktörer än programföretag som sänder radio och tv, såväl kommersiella aktörer som myndigheter (se avsnitt 2.2.4).

Storlek, kostnadseffektivitet och uthållighet

Storleksmässigt har Teracom, som anges i avsnitt 5.2, tydliga fördelar men storleken innebär även begränsningar. Teknikleverantörer, nätoperatörer och globala tjänsteleverantörer blir allt större och nationella aktörer behöver anpassa sina erbjudanden till internationell konkurrens. Mindre nationella och högt specialiserade aktörer som Teracom behöver noggrant överväga hur de tillgängliga resurserna, som är mycket begränsade i jämförelse med techjättarnas, ska fördelas. Detta är avgörande för vilken roll bolaget kan ta i ett samspel mellan leverantörer. Här är projektet för att utveckla ett nationellt och säkert molnsystem för realtidsinformation ett bra exempel där Teracom koordinerar ett flertal specialiserade nationella leverantörer.

Att bolaget har en begränsad storlek kan även innebära utmaningar för att på ett effektivt sätt anpassa sin kapacitet i samband med att uppdrag planeras och levereras. Teracom konkurrerar säl-lan med sin prissättning utan framhäver förtroende och kompetens som konkurrensfördelar. Bolaget definierar sin marknad som Sverige och har därmed inte förmåga att med egen organisation leverera tjänster i grannländer, även om detta skulle efterfrågas. Hög specialisering i kombination med storleken kan även medföra sårbarheter i samband med kompetensförsörjning för nyckelpositioner och förmågan att vid behov snabbt skala upp verksamheten i samband med framtida krissituationer eller inför höjd beredskap.

Teracom har historiskt i perioder upplevt utmaningar med att nå tillräcklig lönsamhet. I samband med förvärv och överväganden som bland annat rört etablering i andra nordiska länder har bolaget beställt analyser som visar att internationell expansion skulle innebära bety-

² Komm2024/00011-10.

dande synergier vilket bedömdes ge ett förbättrat rörelseresultat.³ År 2010 förvärvade Teracom den danska marknätsoperatören Broadcast Service Danmark A/S (BSD). Denna expansion syftade till att uppnå väsentligt lägre gemensamma kostnader genom exempelvis gemensamma funktioner och administration för Teracoms verksamhet i Sverige. Enligt planerna vid köpet skulle mätbara synergier till ett värde på mellan 90 och 95 miljoner svenska kronor realiseras genom köpet. De flesta synergier från köpet av BSD realiserades och enligt Teracoms bedömning blev de totala synergiererna väsentligt större än beräknat. Teracoms verksamhet är numera begränsad till Sverige. Bolaget arbetar med utvecklingsinitiativ för att bredda sitt erbjudande och minska känsligheten gentemot enskilda kunder. Bolagets konkurrensfördelar återfinns där andra urvalsfaktorer än kostnadseffektivitet är avgörande såsom statligt ägande, specifik kompetens och högt förtroende.

Teracoms nya ekonomiska mål innebär att det finns en buffert genom hög soliditet, ämnad för användning endast vid oförutsedda ekonomiska händelser i samband med höjd beredskap, se avsnitt 4.5.1. Att Teracom beslutat reservera medel för händelser som förknippas med höjd beredskap syftar till finansiell uthållighet och hållbara leveranser av samhällsviktiga tjänster även i sådana situationer. Dessa resurser är inte avsedda för att kunna hantera ekonomiska händelser som att prognostiserade intäkter inte uppnås jämfört med den affärsplan bolaget arbetar efter. Bolaget har därför – utöver reserverade medel för ekonomiska påfrestningar under höjd beredskap – även en likviditetsbuffert för den operationella verksamheten i händelse av större variationer av kassaflödet.

Det finns vidare potential för att kunna nyttja bolagets förmågor i det pågående nationella beredskapsarbetet. Samhällsviktiga aktörers behov av samordning inom till exempel fältservice bör här i första hand ses i ett nationellt helhetsperspektiv snarare än med utgångspunkt i en enskild leverantörs förmåga. Genom att överväga alternativ verksamhetsform eller ägande för hela eller delar av verksamheten kan möjligheterna förbättras. Utöver de behov som samhällsuppdraget medför kan då kapacitetsutnyttjandet öka och de nationella behov som kan finnas av att nyttja marknätens infrastruktur och serviceorganisation i en nationell samordning beaktas.

³ Riksrevisionen, RiR 2016:18.

5.4.3 Kontroll

Samarbete för nationella säkerhetsintressen

Bolagsformen innebär restriktioner som av upphandlingsskäl begränsar möjligheterna för Teracom och andra bolag från att medverka direkt i vissa myndighetsspecifika samarbetsstrukturer.

Ett exempel på ett sådant samarbete är arbetet med samordnad och säker statlig it-drift genom Nitis. Nitis är ett samarbete för säker statlig it-drift och datasäkring i samverkan mellan Fortifikationsverket, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Myndigheten för civilt försvar (MCF), Skatteverket, Trafikverket och Transportstyrelsen. Försvarsmakten är särskilt inbjuden till Nitis beställargruppsmöten som adjungerad deltagare. Samverkan har skett under flera år för att säkra den statliga it-driften utifrån det allvarliga omvärldsläget och de krav som totalförsvaret ställer. Det övergripande målet för samverkansprogrammet är en säker, effektiv och samordnad statlig it-drift som säkerställer att statliga verksamheter kan bedriva sina verksamheter genom hela hotskalan. I samverkan genomförs åtgärder inom områdena tillhandahållande av it-driftstjänster till statliga myndigheter, nationell infrastruktur med datacenter och datakommunikation samt datasäkring. Säker statlig it-drift och datasäkring omfattar säkra statliga och publika molntjänster, säkra samarbetsverktyg och säkra telekommunikationstjänster.⁴

Ett kännetecken för den samordnade statliga it-driften är att den inte bygger på civilrättsliga avtal mellan självständiga parter utan på samverkan inom en och samma juridiska person, staten. Genom att samarbeta med den gemensamma utgångspunkten att det är de nationella intressena som kommer i första hand, inte den enskilda organisationens uppgifter eller ekonomi, kan Nitis även samordna upphandling av totalförsvarsviktiga leverantörer såsom Teracom. På så sätt skapas den redundans inom it-drift som totalförsvaret är beroende av, och som illustreras av PACE-modellen.⁵ Som stöd för samverkan finns en särskild förordning, förordningen (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift. Detta sam-

⁴ Försäkringskassan, Redovisning samordnad och säker statlig it-drift 2025, Redovisning enligt förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift avseende år 2025, dnr FK 26/004877.

⁵ PACE-modellen beskrivs exempelvis av Myndigheten för civilt försvar i Samband – Handbok för civilt försvar, mars 2026, s. 68.

arbete och dess resultat bör kunna tjäna som förebild inför fortsatta överväganden om Teracom.

Flera intressenter vittnar om att det finns förmågor hos Teracom som skulle vara intressanta som en del av en ökad nationell samordning inom områden som fältservice och teknisk utveckling. Bolaget kan medverka i sådana sammanhang men behöver finansiera sina åtaganden genom intäkter från kunder eller egna kostnadsbesparingar. Teracom behöver teckna avtal som kan vara upphandlingspliktiga och som innebär att bolaget inte kan medverka på liknande villkor som samverkande och samarbetande myndigheter.

En av Teracoms centrala förmågor är den driftorganisation med nationell täckning som förser marknäten och dess inplacerade kunder med tjänster för planerat och felavhjälpande underhåll. I tjänsterna ingår att underhålla, kontrollera och vid behov åtgärda utrustning, byggnader och tillhörande anläggningar, både förebyggande underhåll och åtgärder vid fel eller vid byte av utrustning.

Rikstäckande fälttjänster kan upphandlas från ett fåtal leverantörer på marknaden. Det finns samtidigt ett antal offentliga organisationer som valt att även i begränsad omfattning organisera delar av arbetet med egen personal med särskild kompetens eller i miljöer med högre säkerhetsbehov. Utredningen erfar att det finns ett tydligt behov av att samordna resurser i dessa organisationer – såväl upphandlade resurser som egen personal – för att säkerställa att infrastruktur och kommunikationssystem fungerar pålitligt och kontinuerligt. Försvarsmakten har egna resurser till olika typer av kvalificerad fältservice för att lösa sina uppgifter.

Ett annat exempel på samordning mellan statliga aktörer där privata aktörer medverkar är den nationella telesamverkansgruppen (NTSG), som leds av Post- och telestyrelsen och där bland annat Teracom, Telia och GlobalConnect ingår.

NTSG är ett samarbetsforum mellan privata och offentliga aktörer med syfte att stödja återställandet av den nationella infrastrukturen för elektroniska kommunikationer vid allvarliga störningar i samhället. NTSG omfattar inte samverkan kring uppbyggnad och dimensionering av fältservice i normalläge. Detta är en konkurrensumsatt marknad, om än med bristande konkurrens framför allt i norra halvan av landet. Post- och telestyrelsen har med stöd av lag rätt att besluta att vissa aktörer ska vara skyldiga att inom beredskapssektorn för elektroniska kommunikationer delta i

totalförsvarsplaneringen och i planering och samordning av åtgärder inför eller vid fredstida krissituationer. Myndigheten får vidare besluta att samma krets av aktörer ska vara skyldiga att genom samverkan stödja arbetet för att återställa infrastrukturen för elektroniska kommunikationer i anslutning till händelser vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Skyldigheten kan åläggas aktörer som på grund av sin roll har kunskaper eller resurser som kan komma till användning i arbetet. Exempel på aktörer med sådana kunskaper eller resurser är föreningar som på olika sätt företräder eller samordnar tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster. Det kan också röra sig om företag som regelbundet anlitas av operatörer för att utföra service- eller reparationsarbeten av de elektroniska kommunikationsnäten. I förarbeten anges att deltagarna i arbetet bör ha kännedom om och förståelse för de övriga aktörernas planer och att det är viktigt att kunskap kan delas i gruppen. Planering och samordning gör det möjligt att exempelvis förhindra onödiga transporter av reservaggregat till en basstation där reparatörer redan arbetar med att återställa strömförsörjning.⁶

För ytterligare samverkansformer behövs överenskommelser mellan myndigheter om hur statlig nationell fältservice- och driftorganisation kan samordnas. Organisationer som till exempel Försvarsmakten, Luftfartsverket, MCF eller Trafikverket är tänkbara myndigheter att överta hela eller delar av organisationen bestående av egen anställd och krigsplacerad personal för fältservice.

Såväl Nitis som NTSG kan förväntas fördjupa och utveckla samarbetet mellan staten och dess leverantörer. Om Teracoms förmågor ska kunna utnyttjas behöver de i nuläget upphandlas, och det innebär en begränsning i statens möjlighet att använda förmågorna.

Säkerhetsskydd

Reglering om säkerhetsskydd har betydelse för organisationers fortlöpande beslut om huruvida externa leverantörer kan användas för att sköta exempelvis drift, underhåll och nätövervakning av vissa tjänster, eller om tjänster behöver integreras i den egna organisationen.

⁶ Jfr prop. 2023/24:60 s. 18 och 35.

Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) ställer krav på att en verksamhetsutövare som exempelvis ska genomföra en upphandling eller ingå ett avtal med en annan aktör ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktören, om aktören genom förfarandet kan få tillgång till vissa uppgifter. Inför förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal ska verksamhetsutövaren samråda med tillsynsmyndigheten enligt vad som anges i samma lag.⁷ En verksamhetsutövare som avser att driftsätta eller i väsentliga avseenden genomföra förändringar av ett informationssystem som är avsett att behandla uppgifter i säkerhetsskyddsklass konfidentiell eller högre ska samråda med utpekad tillsynsmyndighet. Samrådsskyldigheten gäller även i fråga om andra informationssystem, om obehörig åtkomst bedöms kunna medföra skada för Sveriges säkerhet som inte är obetydlig.

Det är verksamhetsutövaren som bär ansvaret för att säkerhetsskyddet är tillräckligt, även vid utkontraktering.

Vid ett samråd kan tillsynsmyndigheten göra bedömningen att det planerade förfarandet är olämpligt ur säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas. Tillsynsmyndigheten får då besluta om genomförandeförbud. Grund för en sådan bedömning kan vara att det bedöms olämpligt ur säkerhetsskyddssynpunkt att utkontraktera verksamheten till annan juridisk person då detta kan innebära att verksamhetsutövaren inte längre kan säkerställa skyddsvärdet.

Säkerhetsskyddslagen har därtill kompletterats med utökade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att ingripa i avtals- och samarbetsförhållanden som innebär att säkerhetskänslig verksamhet exponeras för en annan aktör. Bland annat har tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa i pågående förfaranden som bedöms olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt utvidgats till att även gälla förfaranden som inte omfattas av ett krav på säkerhetsskyddsavtal. Det har även införts ett sanktionerat krav på att förfaranden ska anmälas. Tillsynsmyndigheterna har även fått möjlighet att utfärda interimistiska förelägganden, utökade möjligheter att bedriva tillsyn hos andra aktörer än verksamhetsutövaren samt utökade möjligheter att förelägga en verksamhetsutövare att göra en särskild säkerhets-

⁷ De myndigheter som är tillsynsmyndigheter anges i 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

skyddsbedömning och lämplighetsprövning. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2026.⁸

Ofta används begreppet rådighet i samband med diskussioner om säkerhetsskydd. Det finns emellertid ingen definition av begreppet i säkerhetsskyddslagen. Den juridiska grunden för ett förbud är otillräckligt säkerhetsskydd. Att sakna full kontroll över en leverantör är i sig inte olagligt. Det som är otillåtet är om denna brist på kontroll leder till att säkerhetsskyddet blir otillräckligt för att skydda skyddsvärdet. Att använda begreppet rådighet som grund är alltså en förenkling av en komplex riskbedömning. Lagen talar om skyddsnivåer och säkerhetsåtgärder, inte om äganderätt eller rådighet.

Utkontraktering av skyddsvärd verksamhet

Den relativt nya säkerhetsskyddsregleringen har medfört att myndigheter bedömt att verksamhet som tidigare varit utkontrakterad och utförts av leverantörer nu behöver integreras i den egna verksamheten. Denna typ av bedömningar görs även av privata företag med verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Externa leverantörer kan trots detta stå för betydande delar av åtagandet, men kraven har skärpts på kritiska funktioner och på att utformningen av och ansvarsfördelningen för dessa funktioner följer tillämpliga föreskrifter och vägledningar.

Luftfartsverket är en myndighet som beslutat att integrera verksamhet i den egna organisationen. Verkets verksamhet för tekniska drift- och underhållstjänster har i två etapper övergått från att först förvärvas och inordnas i det helägda dotterbolaget Aviseq Critical Communication AB (Aviseq) till att därefter integreras i affärsverket.⁹ Efter säkerhetsanalys och samråd med tillsynsmyndighet valde Luftfartsverket att 2020 förvärva sin drift- och underhållsleverantör som genom upphandlade avtal drevs i affärsområdet Aviation & Security inom den privatägda koncernen Eltel. Förvärvet innebar att affärsverkskoncernen Luftfartsverket bildade ett dotterbolag till vilket verksamheten överläts och fick namnet Aviseq. Eltel Aviation & Security hade vid överlåtelsen även avtalsreglerade

⁸ Se prop. 2025/26:182 Utökade möjligheter att ingripa i säkerhetskänslig verksamhet.

⁹ Komm2026/00179-14.

åtaganden för andra myndighetskunder som tillsammans stod för nära hälften av omsättningen. Även dessa åtaganden överläts i samband med förvärvet till Luftfartsverkets dotterbolag. 2026 integrerade Luftfartsverket sin driftleverantör, Aviseq, i den egna organisationen och bolaget kommer att avvecklas. Myndigheten anger att det säkerhetspolitiska läget ställer ökade krav på att staten har egen förmåga och kontroll över centrala funktioner som är kritiska för att samhället ska fungera.¹⁰ De externa uppdragen för andra myndigheter kvarstår men levereras fortsättningsvis genom överenskommelser om myndighetssamverkan snarare än kommersiella avtal.

Liknande analyser ligger även bakom MCF:s beslut att inte längre utkontraktera drift, underhåll, övervakning och kundstöd i samband med organiseringen av Rakel. MCF har en överenskommelse om samverkan med Luftfartsverket för fortsatt drift av Rakel fram till planerad avveckling, enligt tidplan 2030.

Användningen av finansiella tillgångar

Teracom har under flera år upparbetat en finansiell reserv genom historiska överskott som inte delats ut utan fonderats i balansräkningen i form av finansiella anläggningstillgångar. Styrelsen har bedömt att en reserv är befogad för att hantera situationer där kundernas betalningsförmåga sjunker samtidigt som bolagets verksamhet behöver fortgå utan kvalitetsförlust. Löner och leverantörsfakturer, även med väsentligt högre kostnadsnivå, behöver i en sådan situation fortsatt betalas. Med nuvarande organisation saknas verktyg för staten att kunna kontrollera eller ifrågasätta denna prioritering. Ansvaret ligger hos styrelsen som har lojalitetsplikt gentemot bolaget.

¹⁰ Nyhet på lfv.se LFV stärker sin förmåga inom teknisk drift, underhåll och övervakning inom flygtrafiktjänsten, publicerad 1 april 2026, läst 2026-05-29.

5.5 Utmaningar att beakta vid förändring

5.5.1 Transaktionskostnader och effekter på priser

Att förändra hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras skulle innebära vissa utmaningar. En förändring av organisationsform kräver att arbete vidtas, vilket är förknippat med kostnader. Exempelvis behövs en analys av vilka delar som är möjliga att överlåta till ny ägare och vilka som i stället bör föras över till en myndighet för att ägandet ska kvarstå i staten. Att överföra verksamheten från bolag till myndighetsform innebär betydande förändringar i flera avseenden och kräver noggranna förberedelser.

5.5.2 Tjänsteutbud

Att förändra ägande kan medföra att antalet konkurrerande aktörer minskar. Vad gäller public service-företagen har emellertid tidigare konstaterats att dessa i nuläget inte har någon alternativ aktör att vända sig till och en förändrat ägande skulle därmed inte förändra denna omständighet.

Att Teracom har ett eget nät av radiolänk är en viktig tillgång och troligen något som en framtida köpare vill behålla. Utredningen kan inte se att redundansen för infrastrukturen påverkas negativt vid en förändring av ägande. För att ändå förebygga scenariot att en särskild produkt såsom radiolänk skulle läggas ned eller säljas till utomstående kan staten i avtal komma överens med en ny ägare om hur en sådan situation hanteras. Det kan även vara möjligt att förhandla med en ny ägare om en koncessionsliknande tidsbegränsad överlåtelse där villkor om fortsatta tjänster, prissättning och ersättningsmodell för dessa fastställs för avtalsperioden.

5.5.3 Kompetensförsörjning

En förändring av organisationen skulle kunna innebära att personalomsättningen ökar och att nyckelkompetenser lämnar bolaget. Personalomsättningen har under flera år enligt Teracom varit låg i förhållande till jämförbara verksamheter.¹¹ Personalen utgör en

¹¹ Teracoms års- och hållbarhetsredovisning 2025, allmänna upplysningar, s. 34.

strategisk resurs för bolaget och med den begränsade storleken finns sårbarheter knutna till nyckelpersoner. Tillgången på kvalificerad personal inom ett antal olika kompetensområden är begränsande och avgörande för bolagets möjligheter att behålla och utveckla förmågor, kvalitet och effektivitet samt för att behålla sin relevans för kunderna.

Det finns således en risk att ett förändrat ägande eller förändrad organisation medför bland annat bortfall av kritisk specialistkompetens. Ett tapp försämrar förutsättningarna att utnyttja den snabba teknikutvecklingen och den flexibilitet som bolaget har i dag. Till detta kommer de övriga omställningskostnader som ett förändrat ägande eller en organisation medför.

5.5.4 Kontroll och säkerhetsskydd

Det kan ifrågasättas om staten ens med hundra procent av ägandet i formell mening är att betrakta som verklig huvudman för Teracom. En verklig huvudman är den eller de individer som ytterst äger eller kontrollerar ett företag. För statligt ägda bolag anges ofta styrelsens ordförande eller vd som verklig huvudman när detta behöver anges. Bolaget är en separat juridisk person fristående från staten. Statens ägarpolicy innebär begränsningar som visserligen inte inskränker ägarens rådighet, men som tydligt skyddar styrelsens rådighet från politiskt motiverad styrning av den löpande verksamheten.

Ägarens rådighet innebär en handlingsfrihet som skulle påverkas väsentligt om aktier i bolaget överläts till en privat aktör där staten inte har motsvarande inflytande. Inför en eventuell förändring av ägandet behöver möjligheten att påverka och kontrollera verksamheten säkerställas. Om detta inte kan ske på ett tillfredsställande sätt ska förändringar av ägande inte genomföras. Åtgärder som kan kompensera att staten inte längre skulle vara ensam ägare omfattar bland annat överlåtelse av tillgångar eller del av verksamhet till myndighet, respektive avtal eller lagstiftning. I avsnitt 5.6.2 och 5.5.2 finns resonemang om möjligheter att komma överens om hembudsklausuler respektive koncessionsliknande tidsbegränsade överlåtelser.

Ett förändrat ägande eller annan verksamhetsform för marknäten skulle beröra och påverka skyddsvärden som finns hos Teracom

och dess samhällsviktiga kunder, exempelvis Försvarmakten. En ändrad organisation skulle kräva en närmare analys av konsekvenser och åtgärder för att hantera skyddsvärden.

5.6 Alternativet att avyttra till ny ägare

Bedömning

Att genom ägarförändring samordna infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv med en större verksamhet innebär bättre möjligheter till riskspridning och ökad kostnadseffektivitet. Det kan även innebära mer förutsägbara kostnader för marknäten. Minskat statligt ägarinflytande bör kunna kompenseras genom en kombination av ägande, avtal och författning.

Det är få aktörer som skulle kunna komma i fråga som ny ägare till Teracom. Telia skulle kunna vara en potentiell ny ägare.

5.6.1 Fördelar som kan uppnås

Att överlåta samtliga aktier i Teracom till ett bolag med större verksamhetsvolym kan medföra bättre möjligheter till riskspridning och kostnadseffektivitet. Högre kostnadseffektivitet kan ge positiva effekter för public service-företagen och andra som nyttjar infrastruktur för och drift av marknäten i form av lägre priser och ökade möjligheter att hantera och planera prissättning och intäkter. Ett större bolag har generellt sett stordriftsfördelar, bland annat genom möjlighet att förhandla fram mer fördelaktiga avtal med leverantörer och att köpa in större volymer. Vidare kan ett större bolags verksamhet innebära att det finns bättre möjligheter till kostnadsfördelning och riskspridning mellan kunder. Med en ny ägare till hela eller delar av Teracom's verksamhet skulle synergier kunna skapas som på sikt kan medföra lägre priser för utsändningstjänsterna än de bolaget erbjuder.

Synergier kan i generella termer resultera i att driften på nationell nivå blir mer kostnadseffektiv. Detta genom att samordna Teracom's verksamhet med andra liknande verksamheter som en ny ägare ansvarar för. Det förväntas röra sig om administration, tekniska stödfunktioner och underhåll samt logistiken för reservdelar.

Genom större affärsvolymer, kostnadssynergier och integration med en annan befintlig driftorganisation kan kostnaderna hållas nere samtidigt som robustheten kan behållas och stärkas. Behovet av framtida ekonomiska stöd- eller kompensationslösningar skulle då minska. Kvarvarande kunder skulle inte heller i samma utsträckning som i dag påverkas av variationer i intäktsbasen.

En försäljning innebär att den nya ägaren betalar en marknadsmässig köpeskilling till staten. Köpeskillings storlek beror på de villkor som ställs i överlåtelseavtalet. Det blir även möjligt att överväga olika alternativ för Teracoms befintliga nettokassa som i dag utgör en buffert eller beredskapsreserv. Vid en transaktion blir det möjligt att disponera denna reserv, exempelvis genom utdelning till staten.

En integration i befintlig organisation kan vidare stärka Sveriges samlade förmåga inom totalförsvaret genom bättre samordning mellan drift av olika nät i ett mer storskaligt nationellt sammanhang, förbättrad planering av redundans samt effektivare operativ samverkan vid kriser och störningar.

5.6.2 Överväganden och åtgärder inför en avyttring

En förutsättning för överlåtelse är att förmågan i verksamheten inte försvagas. De effektiviseringar som kan bli resultatet av en försäljning får således inte ske på bekostnad av exempelvis minskade säkerhetskrav, minskat relativt fokus på leveransen av marknätets drift eller en mer begränsad geografisk täckning.

En väsentlig aspekt som skulle beröras av en försäljning rör säkerhetsskyddsvärden. Ett förändrat ägande skulle beröra och påverka säkerhetsskyddsvärden som finns hos bolaget och dess samhällsviktiga kunder, som exempelvis Försvarmakten. En närmare analys av konsekvenser av ägarförändring kommer därmed att vara nödvändig inför en överlåtelse av aktier i bolaget. Säkerhetsskyddslagstiftningen medför bland annat att kunder avstår från att utkontraktera affärer. En avyttring skulle inte påverka detta förhållande.

Att Teracom är statligt ägt är en av de fördelar som kunder lyft att bolaget har jämfört med andra leverantörer. Om aktier i Teracom överläts till en privat aktör begränsas den statliga rådigheten över bolaget.

Utredningen konstaterar att statens rådighet över bolaget som ägare inte innebär direkt kontroll över verksamheten då det är bolagets styrelse och ledning som ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter, samt den löpande operativa verksamheten. Rådigheten genom ägande begränsar sig till beslut som fattas av bolagsstämman. Det medger vetorätt i vissa avgörande frågor men inget inflytande i löpande förvaltning eller avveckling av verksamhet som inte uttryckligen krävs genom beslut fattade av bolagsstämman. Teracom lyder inte under regeringen, vilket statliga myndigheter gör. Det finns flera sätt att säkerställa tillräcklig rådighet. Ägandet är ett sätt för staten att styra och kontrollera den verksamhet som sker i bolagsform. Staten kan även ställa krav genom författning och avtal. Genom en kombination av styrningsverktyg som följer av ägande och styrning genom författning samt avtal bör staten kunna uppnå den rådighet, inflytande och påverkan över löpande förvaltning som bedöms vara tillräcklig och befogad i det enskilda fallet, såväl där bolaget är helägt som delägt eller privatägt.

Inför en eventuell överlåtelse av aktier behöver en närmare analys av om hela bolaget ska överlåtas genomföras, alternativt hur stor del av aktierna som bedöms lämpliga att överlåta, bland annat mot bakgrund av frågan om statlig rådighet. Det behöver också bedömas om det finns delar av verksamheten som ska lämnas utanför transaktionen.

I samband med en förhandlings- och analysprocess inför ägarspridning finns skäl att överväga om staten ska kvarstå med en majoritet av aktierna, eller en minoritet. Det statliga ägandet ger möjlighet att avtala med andra ägare om att öka ägandet vid behov. Ett ägande över 50 procent innebär bland annat större möjlighet att avgöra beslut på bolagsstämman, såsom att utse styrelse.

Om en ny ägare till Teracom är ett delvis statligt ägt bolag innebär det att staten har ett visst inflytande genom sitt ägande, men väsentligt mindre än om den nya ägaren vore helt statligt ägd. Det minskade ägarinflytandet kan då behövas kompletteras genom avtal, eventuellt i kombination med författning.

Det finns även begränsningar enligt lag och god bolagsstyrningssed i förhållande till övriga aktieägares intressen. I aktiebolagslagen finns ett förbud för bolagsstämman och styrelse att fatta beslut som riskerar att medföra en otillbörlig fördel åt en aktieägare i bolaget

eller gentemot någon annan, som samtidigt utgör en nackdel för en annan aktieägare i bolaget.

Statens bolagsägande motiveras som utgångspunkt av ett nationellt eller marknadsspecifikt intresse, såsom ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag. För det fall ett privat aktiebolag skulle överta aktier i Teracom måste transaktionen struktureras så att ett oförändrat – men tydliggjort – samhällsuppdrag kan formuleras som avtalsvillkor för överlåtelsen. Även om samhällsuppdraget förändras på det sätt som utredningen anser bör övervägas (se avsnitt 3.4.3) torde motsvarande krav kunna ställas genom avtal. Sådana avtalsvillkor ökar komplexiteten, sett till hur avyttring av statligt ägda bolag normalt strukturerats. En försäljning sker normalt inte om statens intressen fortsatt behöver säkras vad gäller de tillgångar som överläts. En sådan överföring av samhällsuppdraget till avtalsformuleringar bör analyseras i fortsatt arbete. Det bör även påpekas att alla krav som ställs i avtal kommer att innebära en kostnad för den nye ägaren. Dessa kostnader kan följas upp och relateras till motsvarande kostnader i nuvarande organisation.

Det finns regelverk som hanterar restriktioner för förvärvaren att avyttra eller att använda marknäten för syften som inte är godkända. Verksamheten skulle efter en ägarförändring fortfarande omfattas av svensk säkerhetsskyddslagstiftning, tillsyn och relevanta regulatoriska krav. Det finns även möjlighet att inför en försäljning av Teracom säkerställa att viss särskilt känslig utsändningsutrustning förvaltas av en statlig myndighet.

Vid en överlåtelse av aktier i Teracom kan det mot bakgrund av bland annat samhällsuppdraget finnas köpare som bedöms olämpliga. Det finns flera regelverk som rör skydd mot överlåtelse till olämpliga ägare. I säkerhetsskyddslagen finns krav på att samråda med tillsynsmyndighet vid överlåtelse av aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet.¹² Tillsynsmyndigheten kan besluta att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder samt besluta att överlåtelsen inte får genomföras. I lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar finns regler som syftar till att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet. Lagstiftningen innebär bland annat krav på

¹² Samrådsskyldighet för att överlåta aktier i säkerhetskänslig verksamhet gäller inte aktier i publika aktiebolag.

godkännande från Inspektionen för strategiska produkter vid överlåtelse av skyddsvärd verksamhet. I betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84) föreslås att staten genom en ny förvärvslag får möjlighet att granska och vid behov hindra vissa utländska förvärv av svenska fastigheter som kan skada väsentliga totalförvarsintressen. Föreslagna ändringar i befintlig lagstiftning syftar till att stärka det rättsliga skyddet för totalförsvaret och Sveriges yttre säkerhet vid överlåtelser och vissa upplåtelser av fast egendom.

Regeringen kan i det fortsatta arbetet överväga att utforma kompenserande åtgärder för att hantera risker och osäkerheter med syfte att bibehålla handlingsutrymme och säkerställa att inga skyddsvärden hotas. En överlåtelse kan inkludera en överenskommelse om grunder och omständigheter som motiverar att en hembudsklausul nyttjas. Det innebär att staten kan begära att få möjlighet att påverka hur mottagaren organiserar verksamheten och under vissa förutsättningar även reversera avyttringen om det skulle vara motiverat.

Det kan vidare konstateras att en förändring av huvudmannaskap, vilket både en ägarförändring och en överföring till myndighet skulle innebära, på olika sätt kommer att öka risken för att säkerhetsskyddad information blir tillgänglig för obehöriga och att skyddsvärden därmed skadas. Denna risk måste i det fortsatta förberedande och utredande arbetet tas på stort allvar med utgångspunkt i de uppgifter bolaget har. Detta medför med nödvändighet att organiseringen av det fortsatta arbetet liksom bedömningar av kostnad och tidsåtgång måste anpassas.

Tidigare erfarenheter av tillvägagångssätt

För vägledning kring hur en process går till vid försäljning av statliga bolag finns fler tidigare exempel att tillgå, som Lernia, Metria och Bilprovningen.

En avyttring föregås normalt av kompletterande teknisk, rättslig och ekonomisk analys där information om verksamheten sammanställs och intressenter informeras och konsulteras i samband med att transaktionens omfattning definieras. Efter att regeringen aviserat försäljningsprocessen kan en förväntad tidsåtgång vara 12 till 18 månader i en konkurrensutsatt process.

Under förutsättning att det samhällsuppdrag som bolaget har även kommer att omfattas av överlåtelsen torde den närmare hanteringen av ett sådant uppdrag kunna regleras genom ett överlåtelseavtal. Regeringen behöver för att teckna ett sådant avtal riksdagens bemyndigande.

Skälen för statligt ägande redovisas regelbundet för de statliga bolagen och det förekommer att genomlysningar av enskilda bolag görs för att pröva möjligheten att avyttra till privat ägare. Teracom har löpande bedömts uppfylla de kriterier som statens ägarpolicy anger som motiv för att staten ska kvarstå som ägare. En förändrad bedömning skulle baseras på ett beslutsunderlag, där effekter av en eventuell överlåtelse kopplat till statens olika intressen inhämtas från relevanta intressenter och myndigheter. En överlåtelse av aktier i Teracom skulle därefter innebära att staten genomför en strukturerad process för att undersöka intresset från nya ägare som uppfyller de krav och restriktioner som genom reglering och befintliga överenskommelser ställs i samband med överlåtelse. Processen är till stor del densamma som vid överlåtelse av inkråm.

Beredning av analysunderlaget i Regeringskansliet ger inriktning för en eventuell överlåtelse och kan förväntas påverka vilka krav som ställs gentemot en ägare inför en överenskommelse om överlåtelse. Sådana krav kan i detta fall sannolikt övervägas med hänsyn till tjänsteutbud, marknätens roll för samhällets beredskap och säkerhet¹³ eller konkurrensmässiga hänsynstaganden.

Därefter utvärderas en avyttring ur affärsmässiga och politiska aspekter. Kvantitativa och kvalitativa mål fastställs för försäljningen. En avyttring av statliga aktier eller tillgångar av denna typ kräver riksdagens bemyndigande, vilket inhämtas genom proposition och riksdagsbeslut.

Inför en avyttringsprocess anlitar Regeringskansliet normalt finansiella och juridiska externa rådgivare för att utforma en lösning som förenar köparens behov med säljarens. Utgångspunkten för en försäljning av ett statligt bolag är en konkurrensutsatt auktionsprocess för att säkerställa att försäljning inte sker till underpris. Det är även i undantagsfall statsstödsrättsligt möjligt att strukturera en försäljning med endast en budgivare, genom att bland

¹³ Jfr prop. 2024/25:166, s. 102 och delbetänkandet s. 83–89.

annat säkerställa en vedertagen metodik för värdering som fastställer intervall för marknadspris.¹⁴

Riksdagens bemyndigande krävs för att minska statens ägarandel i bolag där staten har minst hälften av rösterna, men även i de fall då riksdagen beslutat annat för ett visst bolag.

5.6.3 Skrivelser från Telia

Telia har på eget initiativ inkommit med skrivelser till utredningen där bolaget närmare utvecklar sitt intresse för att överta ägande av verksamheten i Teracom – i delar eller i sin helhet.¹⁵ Telia anför bland annat följande.

Telia har genom sin större affärsvolym möjlighet att fördela kostnaderna för infrastrukturen på fler kunder och därigenom undvika en eskalerande prisutveckling för bland annat public service när antalet aktörer i marknätet minskar. Vid ett förvärv av Teracom kan synergier realiseras.

Telia är en betydande leverantör av samhällskritiska kommunikationstjänster till aktörer inom totalförsvaret och utgör därmed en central del av det svenska totalförsvaret. Bolaget har resurser som är relevanta för marknätets robusthet, med tekniska och operativa förmågor. En sammanhållen infrastruktur skapar bättre förutsättningar för samverkan mellan såväl fasta och mobila som radiobaserade nät, vilket minskar sårbarheten vid störningar.

Telia ingår i internationellt arbete genom att stödja Sveriges åtaganden inom Nato. Genom etablerade samarbeten med aktörer inom totalförsvaret bidrar bolaget till att säkerställa robust, säker och interoperabel kommunikation i såväl nationella som allierade sammanhang.

Telia bedömer vidare att de synergier som kan realiseras ger förutsättningar för att sänka avgiftsuttaget för utsändningstjänsten jämfört med dagens nivå med cirka 20–25 procent.

Telia har genom kontraktuella åtaganden att fullgöra uppgifter som motsvarar de åtaganden som ingår i ett samhällsuppdrag.

¹⁴ Jfr Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01).

¹⁵ Komm2026/00122-17 och Komm2026/00179-15.

5.6.4 Statens ägarinflytande i Telia

Telia är delvis statligt ägt, bedriver samhällsviktig verksamhet och hanterar skyddsvärd verksamhet och mycket hög sekretess.

Svenska staten äger drygt 40 procent av aktierna i Telia. Aktiebolagslagen innehåller regler om skydd av minoritetsägars intresse vilket medför att staten så länge ägandet understiger 90 procent inte utan övriga aktieägars godkännande kan påverka hur förvärv ska ske. Det innebär att inriktningen, omfattningen eller avkastningen i verksamhet som Telia förvärvar inte kan styras av staten genom ägandet i Telia. Inom ramen för en överenskommelse om överlåtelse är det å andra sidan möjligt att förhandla om villkor för omfattning av verksamheten, hur förändringar ska ske och undanta de delar av verksamheten som staten kan vara intresserad av att behålla kontroll över.

Telia är noterad på börsen, aktieägandet är spritt.

5.6.5 Skäl för statligt ägande av bolag

Flertalet bolag med statligt ägande är verksamheter som tidigare bedrivits i myndighetsform. Detta gäller även Teracom som 1992 bolagiserades ur Televerket, som ett försteg inför den större bolagiseringen av Telia.

Det finns flera exempel på när statligt ägda bolag äger väsentlig transportinfrastruktur såsom Swedavia AB som äger, driver och utvecklar det nationella basutbudet av tio flygplatser i Sverige samt rymdaktiebolaget SSC Space AB som äger och driver rymdbasen Esrange Space Center utanför Kiruna. Även Vattenfall AB, LKAB AB, Specialfastigheter, Jernhusen och Sveaskog äger och driver omfattande kritisk infrastruktur av nationellt intresse.

Det statliga bolagsägandet i Sverige har tillkommit vid olika tidpunkter och av skilda skäl. För staten som aktiv ägare ingår att pröva skälen för fortsatt statligt ägande likväl som bolagens olika uppdrag och inriktning. Svenska statens bolagsägande motiveras som utgångspunkt av ett nationellt eller marknadsspecifikt intresse. Ytterligare ett skäl till ägande kan vara ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag som är svårt att hantera utan statligt inflytande.¹⁶

¹⁶ Statens ägarpolicy 2025.

Med nationellt intresse avses att staten har ett behov av, eller ser ett värde i, att äga bolag med tillgångar av strategiskt intresse, såsom naturtillgångar, infrastruktur eller samhällsfunktioner av särskild betydelse för samhället, totalförsvaret eller försörjningsberedskapen. Med marknadsspecifikt intresse avses att staten äger bolag som är naturliga monopol eller verkar på marknader som karaktäriseras av ett marknadsmisslyckande, där konkurrenssituationen på marknaden skulle försämrats eller sysselsättningsutvecklingen skulle motverkas vid en försäljning av bolaget. Alternativt kan det vara en försäljning som inte går att genomföra på affärsmässiga grunder.¹⁷

5.6.6 Tidigare bedömningar och uttalanden kring ägandet av Teracom

Det har sedan Teracom bildades inte tidigare funnits anledning att förändra organisationsformen. Vid bildandet av Teracom i början av 1990-talet angav regeringen att de anläggningar och tillgångar som utgör rundradionätet, som en del av samhällets grundläggande infrastruktur, bör behållas i helstatlig ägo och att bland annat beredskapshänsyn talar för detta.¹⁸

Regeringen lät för ungefär 20 år sedan med stöd av extern expertis genomföra en genomlysning av statens ägande i den dåvarande Teracomkoncernen som bestod av moderbolaget Teracom AB och dotterbolaget Boxer TV-Access AB, som underlag för en bedömning av om kriterierna för statligt ägande fortfarande var uppfyllda (se även avsnitt 2.7.1).¹⁹ Genomlysningen, som avslutades 2008, aktualiserades mot bakgrund av regeringens dåvarande riktlinjer att det statliga ägandet av företag bör minskas generellt för att främja effektivitet, lönsamhet och investeringar i framtida tillväxt. Fortsatt statligt ägande bör enligt regeringen endast förekomma i de fall där tungt vägande skäl för fortsatt ägande finns. Därefter har ingen motsvarande extern utvärdering genomförts. Av genomlysningen framgår att Teracoms betydelse för nationella intressen i huvudsak beror på dess roll för beredskap och krishantering och att detta kan utgöra hinder för privat ägande. Resultatet av genomgången visade att det fanns nationella säkerhetsintressen i bolaget. För att komma

¹⁷ Statens ägarpolicy 2025.

¹⁸ Prop. 1991/92:140, s. 82, bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329.

¹⁹ Booz, Allen, Hamilton, Ägarskapsutvärdering av Teracom-koncernen, februari 2008.

fram till vilken lösning som var att föredra krävdes ytterligare analys. I övrigt saknades tungt vägande skäl att behålla bolaget i statlig ägo. I genomlysningen framgår att ”I den mån det går att tala om att Teracom AB har ett samhällsuppdrag i dag, är detta relativt begränsat” och att huvudansvaret för det övergripande samhällsuppdraget om rikstäckande radio- och tv-sändningar i stället ligger hos SVT och SR, via dessa bolags sändningstillstånd. Samtidigt framgår att bibehållandet av sändarinfrastruktur med hög tillförlitlighet som täcker en stor del av landet är och kommer att, så länge marksänd tv och radio är en del av svensk mediepolitik, fortsätta vara av stor vikt för SVT:s och SR:s samhällsuppdrag. Vidare fann utvärderingen att staten endast har begränsad kapacitet att genom sitt ägande tillföra något till bolagets möjligheter att bemöta strategiska och affärs-mässiga utmaningar, till exempel avseende säkerställande av resurser och kompetens för produktutveckling, säkerställa nödvändig effektivitet och lönsamhet för att kunna konkurrera och säkerställa kapital för investeringar i framtida tillväxt. Utvärderingen hänvisade även till genomförda privatiseringar av radio- och tv-marknadsoperatörer i Frankrike, Tyskland, Finland och Ungern.

Riksrevisionen bedömde för tio år sedan att stora delar av Teracom:s verksamhet med nuvarande samhällsuppdrag saknar motiv för att vara statligt ägda. Regeringen borde enligt Riksrevisionen ta ställning bland annat vilka delar av bolagets verksamhet som måste ägas av staten.²⁰ Regeringen svarade dock att man inte såg att en annan associationsform skulle leda till lägre kostnader och angav bland annat följande.²¹

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens rekommendation avseende förändring av associationsrättslig form. Public service-bolagens kostnader finansieras ytterst av medborgarna via radio- och tv-avgiften. Genom att, inom ramen för koncernens uppdrag, komplettera verksamheten med affärer utöver samhällsuppdraget genereras bidrag till kostnadstäckning. Det innebär för public service-bolagen att deras andel av kostnader såsom drift och underhåll, teknisk utveckling samt centrala kostnader kan hållas nere. Det finns inget som visar på att någon annan associationsrättslig form leder till en lägre kostnadsnivå.

²⁰ RiR 2016:18.

²¹ Skr. 2016/17:74.

Regeringen beskriver nyligen i propositionen En lag om public service och riktlinjer för verksamheten 2026–2033 marknätets betydelse för beredskap och säkerhet, och anger bland annat att marknätsinfrastrukturen genom statens ägande av Teracom är under statlig kontroll.²²

5.6.7 Tidigare bedömningar av ägandet i Telia

Vid flera tillfällen har analyser genomförts på regeringens begäran av vilka åtgärder som skulle krävas för att en avyttring av resterande statligt ägda aktier i Telia ska vara möjlig. Vid samtliga tillfällen har slutsatsen blivit att staten med sin nuvarande ägarandel inte har full rådighet över hela bolagets verksamhet, det vill säga att beslut som fattas av bolagsstämman inte kan underställas regeringen utan kräver godkännande från en tillräcklig andel av övriga aktieägare. Däremot innebär den nuvarande ägarandelen ett visst ökat skydd till exempel genom vetorätt mot beslut som kräver bolagsstämmans godkännande. Det bör dock även noteras att staten inte sett något behov av att öka sitt ägarinflytande i Telia, trots att Telia är en nyckelleverantör för totalförsvaret. Bedömningarna har byggt på en analys av vilka funktioner som staten behöver behålla (begränsad) rådighet över i kraft av dessa funktioners centrala betydelse för samhället.

Försvarsutskottet skrev 2019 i sitt betänkande:

Utskottet kan konstatera att såväl särskild nätsäkerhet som SGSI och Rakelsystemet är av väsentlig betydelse för totalförsvaret och att dessa tjänster levereras av Telia Company AB. Utskottet lägger stor vikt vid att statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället tillgodoses. Behovet av att beakta totalförsvarsintressen ökar, och utskottet anser att statens fortsatta tillgång till och skydd av samhällskritiska tjänster tillsammans med förmågan att skydda säkerhetsklassad information är central. Mot bakgrund av den nuvarande omvärldsutvecklingen ser utskottet att en väsentlig förstärkning av skyddet av totalförsvarsverksamhet är nödvändig. Utskottet menar att det i dag saknas verktyg för att förebygga och förhindra att väsentliga totalförsvarsintressen exponeras för risker i samband med överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur, vilket skulle kunna vara fallet om Telia Company AB avyttrades eller statens ägande minskades. Avsaknaden av sådana verktyg utgör grund för uppdraget till den parlamentariska kommitté som har i uppdrag att bl.a. föreslå åt-

²² Prop. 2024/25:166, s. 102.

gärder för att förebygga och hindra att väsentliga totalförvarsintressen exponeras för risker i samband med framtida eventuell överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som exempelvis telekommunikation. Staten är i dag minoritetsägare, vilket innebär att staten inte har full rådgivning över hela bolagets verksamhet. Det är därför viktigt att också utreda olika lösningar som långsiktigt ger ökad säkerhet i den verksamhet som är samhällskänslig. I likhet med tidigare uttalanden vill utskottet även understryka vikten av att beakta de strategiska motiv som kan ligga bakom vissa utländska investeringar i bl.a. svensk infrastruktur. Utskottet bedömer därför att en eventuell avyttring av statens andel i Telia Company AB, eller ett på sikt minskat statligt aktieinnehav, måste föregås av en grundlig risk- och konsekvensanalys och att verktyg för att förebygga och förhindra eventuella risker finns på plats.

Sedan utskottet skrev sitt betänkande har omvärldssituationen ändrats och både Telia och Teracom har förändrats i flera avseenden. Det gör att de bedömningar utskottet gjorde behöver uppdateras i samband med en bedömning av vilka organisatoriska förändringar som är relevanta att överväga för att kunna hantera framtida händelser. Det finns omständigheter som enligt utredningen fortfarande talar för att inte förändra ägandet i Telia. Även på längre sikt kommer Telia fortsatt vara en central aktör för totalförvars-viktig verksamhet, för allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar liksom för nationella ledningsfunktioner.

- Telia fyller en avgörande betydelse för SGSI²³, Rakel och dess ersättare med modern teknik SWEN. Telia är en betrodd leverantör även om bolaget inte ägarmässigt kan kontrolleras av staten.
- Statens begränsade rådgivning vid deläggande kan enligt utskottet kompenseras inte främst genom ökat ägande utan genom ”olika lösningar” som behöver utredas vidare. 2019 saknades regelverk som kunde förebygga och förhindra att väsentliga totalförvarsintressen riskeras i samband med överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur. 2026 finns en rad nya verktyg, exempelvis genom lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och arbete pågår för att ytterligare utveckla regelverket.

²³ SGSI (Swedish Government Secure Intranet).

5.6.8 Bedömning

En sammantagen bedömning indikerar att det finns skäl som talar för att förändra ägandet. Ett förändrat ägande kan medföra positiva effekter. Att genom ägarförändring samordna infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv med en större verksamhet kan medföra bättre riskspridning och ökad kostnadseffektivitet. Det kan exempelvis innebära lägre och mer förutsägbara kostnader för marknäten. Minskat statligt ägarinflytande bör kunna kompenseras genom en kombination av ägande, avtal och författning.

Det är få aktörer som skulle kunna komma i fråga som ny ägare till Teracom. Telia skulle kunna vara en potentiell ny ägare.

Det statliga ägandet i Telia har ökat marginellt till följd av återköpsprogram, vilket resulterat i att staten äger drygt 40 procent av aktierna i bolaget. Staten har bedömt att detta ger en tillräcklig kontroll över verksamheten i bolaget.

Även en majoritetspost innebär stora begränsningar för statens bolagsstyrning. Endast en ägarandel som överstiger 50 procent av aktierna i Telia innebär en kontrollposition då ägaren kan besluta om val av styrelseledamöter och därmed indirekt kan styra över verksamhetens inriktning och bolagets organisation. En högre ägarandel än 2/3 ger kontroll över ytterligare nyckelbeslut, såsom beslut om bolagsordningen.

Viktigt att notera är dock att staten i egenskap av aktieägare inte ens med mer än 50 procent av ägandet kan förhindra att Telia förfogar över förvärvad infrastruktur och resurser på det sätt bolaget anser lämpligt. Vid en ägarförändring behöver således ägarinflytandet kompletteras med avtal, eventuellt i kombination med författning.

5.7 Alternativet överlåtelse till myndighet

Bedömning

Att överföra delar av verksamheten i Teracom till en myndighet medför ökad statlig rådighet och direkt kontroll samt enklare samverkan, vilket förbättrar möjligheter till nationell samordning inom bland annat kvalificerad fältservice av nationella kommunikationsnät.

5.7.1 Skillnader mellan aktiebolag och myndighet

Allmänt om skillnader

I formell mening är en myndighet en del av den juridiska personen staten. Det innebär att formellt sett har en myndighet varken tillgångar eller skulder utan är bara förvaltare av statens egendom. En konsekvens av detta är till exempel att myndigheter inte utan särskilt författningsstöd kan överklaga varandras beslut, föra en rättslig tvist eller yrka skadestånd från varandra. Det finns heller inget rättsligt värde i att hävda force majeure mellan myndigheter då ansvarsprincipen innebär att myndighetens uppgifter är ovillkorliga och ska utföras efter bästa förmåga under alla förhållanden. I den utsträckning en myndighet i sin verksamhet har förpliktelser av olika slag är det legalt sett staten som är den förpliktigade och inte myndigheten själv. Till skillnad från statliga myndigheter är statligt ägda aktiebolag självständiga juridiska personer, som lyder under aktiebolagslagen.

Aktiebolagslagen utgår från att ett aktiebolags verksamhet drivs i vinstsyfte och att vinsten ska komma aktieägarna till del eller användas för expansion. Detta förhållande innebär i sig en – i jämförelse med affärsverksamhet vid myndighet – större tydlighet att verksamheten ska drivas för att göra skillnaden mellan intäkter och kostnader så stor som möjligt eller åtminstone på en marknadsmässig nivå med hänsyn till de ändamål som bolagsordningen ställer upp för bolagets verksamhet. Bolagsordningen kan uttrycka att bolaget ska ha någon form av samhällsuppdrag eller ta särskilda hänsyn.

Statens möjligheter att styra en verksamhet påverkas om en affärsverksamhet sker i myndighet eller i bolag, men huruvida detta är problematiskt beror på verksamhetens karaktär och inriktning. Den offentliga förvaltningen styrs med ett antal grundläggande värden för ögonen. Till dessa brukar räknas demokrati eller politisk styrbarhet, rättssäkerhet samt effektivitet. De offentligrättsliga reglerna är en viktig del för att kunna upprätthålla dessa värden i förvaltningen. Eftersom en verksamhet i bolag utgör en privaträttslig sfär finns olika möjligheter för staten att styra förvaltningen och värna dessa värden beroende på om verksamhet sker i bolag eller myndighet. Detta behöver dock inte vara ett problem. I vilken utsträckning de förvaltningspolitiska grundvärdena hotas beror högst sannolikt på vilken sorts verksamhet det handlar om och vilken miljö bolaget verkar i.

Efter överföring till en förvaltningsmyndighet styrs verksamheten genom myndighetens instruktion och regeringens löpande styrning. Instruktionen kan innefatta att tillhandahålla angivna tjänster i alla beredskapsskeden. Eftersom affärsverksamhet generellt inte bör bedrivas i myndighetsform, kommer den långsiktiga inriktningen och uppdraget med stor sannolikhet att medföra en restriktion av bolagets nuvarande kommersiella ambitioner och möjligheter.²⁴ Det innebär en starkare fokusering mot myndighetsuppgifter och aktiviteter som inte kan bedrivas av andra aktörer än en statlig myndighet.

För statliga förvaltningsmyndigheter gäller vissa regler. Myndigheter omfattas till exempel av regeringens direktivrätt, förvaltningslagens (2017:900) jävs- och besvärregler, och tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip. Myndigheterna är också ålagda ett allmänt krav på saklighet och opartiskhet samt är tvungna att följa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling samt lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet. Vidare är de underkastade den kontroll av verksamheten som utövas av Justitieombudsmannen (JO), Justiekanslern (JK) samt Riksrevisionen. De grundläggande reglerna om aktiebolag finns i aktiebolagslagen. Ett aktiebolag omfattas varken av JO:s eller JK:s tillsyn. Offentlighetsprincipen blir tillämplig för ett bolag om det anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), för den verksamhet som anges. Flera av de statligt ägda bolagen tillämpar lagen om offentlig upphandling.

²⁴ Jfr lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet.

I Ds 2012:21 analyseras bland annat kriterier för att bedriva statlig verksamhet i bolagsform och vad det innebär att låta verksamheten i ett bolag övergå till att bedrivas i myndighetsform. Bland annat anges följande.²⁵

Myndigheten är ett organ för den juridiska personen staten. Ett aktiebolag är en självständig juridisk person både i ekonomiskt och organisatoriskt hänseende. Det innebär bl.a. att en upphandlande myndighet (staten) som anskaffar varor eller tjänster från en från myndigheten fristående juridisk person (t.ex. Apotekens Service AB) normalt sett är upphandlingsskyldig.

Statens möjligheter att styra verksamheten förändras vid en ombildning från aktiebolag till myndighet. Att regeringen förvaltar de aktier staten äger innebär att regeringen har att agera som aktieägare i förhållande till de av staten ägda bolagen. Eftersom aktiebolag är självständiga juridiska personer kan regeringen inte i regeringsbeslut rikta formellt bindande direktiv, anvisningar eller liknande direkt till bolagen. Regeringen har i det hänseendet, som andra aktieägare och i enlighet med aktiebolagslagens bestämmelser, att utöva rätten att besluta i bolagets angelägenheter vid bolagsstämma. Vid bolagsstämman kan särskilda anvisningar från ägaren till styrelsen beslutas, vilka styrelsen, under vissa begränsningar enligt ABL, är skyldig att följa. Ägaranvisningar antagna enligt ABL, ibland benämnda ägardirektiv, bör dock inte vara av sådan omfattning att styrelsen förlorar sin ställning som ansvarig för bolagets förvaltning, eftersom det skulle strida mot den grundläggande funktionsfördelningen i bolaget enligt aktiebolagslagen. Bolagsordningen är bolagets huvudsakliga styrdokument och ska innehålla ramarna för bolaget och dess verksamhet. Myndighetsformen är flexibel och ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation efter behov och förutsättningar. En förvaltningsmyndighet är enligt grundlagen underkastad regeringens direktivrätt, vilket bl.a. innebär att regeringen kan ändra en myndighets uppgifter. Myndigheterna har ett relativt stort eget ansvar för verksamhetens genomförande inom ramen för myndighetens instruktion och tilldelade medel. Det delegerade ansvaret ställer samtidigt krav på redovisning och uppföljning av verksamhetens resultat. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Regeringen kan finansiellt styra myndigheter genom förordningar, regleringsbrev och beslut i enskilda ärenden. Generellt sett kan sägas att aktiebolagsformen inte ger samma utrymme för direkt styrning från regeringens sida som myndighetsformen.

²⁵ Ds 2012:21 s. 59–62.

Övergång från aktiebolagsform till myndighetsform ändrar de ekonomiska villkoren för verksamheten. Verksamheten i ett aktiebolag finansieras helt och hållet inom bolaget, antingen i form av intäkter eller i form av lån som bolaget tar upp. Ett aktiebolag är således tvunget att själv bära sina egna kostnader. En myndighet finansieras som regel genom anslag på statsbudgeten som beslutas av riksdagen eller genom avgifter.

En överföring av verksamheten från aktiebolagsform till myndighetsform innebär överföring från en privaträttslig till en offentligrättslig sfär. Ett aktiebolag följer reglerna i ABL och är inte underkastad, Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn. Offentlighetsprincipen kan dock bli tillämplig om bolaget anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) enligt 2 kap. 4 § samma lag. Statligt ägda bolag lyder under 2 § 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Bolag som omfattas bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Myndigheterna omfattas av offentlighetsprincipen. Allmänhetens möjligheter till insyn i verksamheten är större om verksamheten bedrivs av en myndighet.

En myndighet lyder under reglerna om offentlighet och samt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Det finns dock möjlighet att med stöd i lagen skydda affärssekretess om detta bedöms nödvändigt. Reglerna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet gäller för myndigheter.

En omvandling från aktiebolag till myndighet innebär att fokus på att verksamheten ska drivas i vinstsyfte förändras. Aktiebolagslagen utgår från att verksamheten drivs i vinstsyfte och att vinsten ska komma aktieägaren till del. En myndighet däremot styrs inte av företagsekonomiska principer. Fokus är i stället politiska mål och krav på rätts-säkerhet, insyn och kontroll m.m.

Finansiering

Verksamhet i myndighetsform jämfört med i aktiebolagsform innebär olika ekonomiska villkor. Finansieringen av en myndighets verksamhet sker antingen i form av anslag från staten eller i form av avgifter. Ofta utgörs en myndighets finansiering av både anslag och avgifter. Kommersiell verksamhet inom ramen för en myndighets verksamhet bedrivs ofta som uppdragsverksamhet, vilket innebär att myndigheten inom vissa ramar får balansera det resultat som

uppdragsverksamheten eventuellt skapar på kort sikt. På några års sikt ska verksamheten gå ihop men inte lämna något överskott med hänsyn tagen till den avkastning som verksamheten lämnar i form av ränta på räntekonto och lån till anläggningstillgångar i Riksgälden. Verksamheten i ett aktiebolag finansieras genom intäkter eller förlusttäckning genom kapitaltillskott från ägaren. Anläggnings- och rörelsekapitalbehov tillgodoses i form av lån som bolaget tar upp och genom aktiekapital och vinstmedel. Ett aktiebolag är således ofta tvunget att åtminstone delvis finansiera sin egen expansion i såväl nominella som reala termer. I händelse av att intäkterna understiger kostnaderna kan verksamheten temporärt drivas vidare genom att finansiella reserver och det egna kapitalet tas i anspråk. Det egna kapitalet får dock inte understiga hälften av det registrerade aktiekapitalet. Händer detta kan företaget försättas i konkurs om inte ägaren tillför kapital.

Verksamhet i ett aktiebolag kan förväntas bidra till högre kostnadseffektivitet än motsvarande verksamhet vid en myndighet, under förutsättning att verksamheten i aktiebolaget bedrivs utifrån kommersiella mål. Styrelsen i ett bolag har ansvaret i ett aktiebolag, med egen rådgivning oberoende av statligt inflytande.

Aktiebolagsformen är mer lämpad för att driva en verksamhet med kommersiella drivkrafter. En utförarenhet vid en statlig myndighet har vad som brukar kallas för en ”mjuk” budgetrestriktion. Ett aktiebolag är tvunget att ha intäkter som överstiger kostnaderna för att inte på sikt tvingas likvidera företaget. Budgetrestriktionen är i denna mening ”hård”. För en utförarenhet vid en statlig myndighet gäller inte denna fundamentala ekonomiska förutsättning i samma utsträckning. Finansiellt stöd kan i utsatta ekonomiska lägen erhållas från myndighetsdelen. Utförarenheten hotas inte av konkurs, vilket försvagar drivkrafterna att vara kostnadseffektiv jämfört med ett aktiebolag. Konkursrisken, risken för övertagande och en större fokusering på vinst – faktorer som alla är relativt starkare i en verksamhet som drivs som bolag än en verksamhet som drivs inom ramen för en myndighet – skapar incitament för kostnadseffektiv produktion i aktiebolagsform som är svårare att skapa i en myndighet.

Samverkan mellan myndigheter

Inom statsförvaltningen finns många myndigheter med uppdrag att tillhandahålla tjänster till andra myndigheter. Om Teracoms verksamhet överläts till myndighet behöver kommersiella avtal med myndigheter ersättas av överenskommelser om samverkan. Det är därför relevant att notera några skillnader mellan en överenskommelse om samverkan mellan två myndigheter under regeringen och de kommersiella avtal som en myndighet sluter med en privat aktör.

När statliga myndigheter tar del av varandras tjänster ingås inte civilrättsligt bindande avtal. Detta följer av att myndigheterna inte utgör självständiga rättssubjekt utan endast företräder den juridiska personen staten. Förutsättningarna för sådan samverkan dokumenteras i stället i överenskommelser. Även om överenskommelser i vissa avseenden liknar kommersiella avtal, finns väsentliga skillnader i fråga om rättsverkningar, funktion och ändamål. Dessa skillnader är styrande för hur överenskommelserna bör utformas och påverkar den rättsliga karaktären.

Mot bakgrund av att samverkan sker inom en och samma juridiska person kan överenskommelser mellan myndigheter inte bli föremål för en civilrättslig domstolsprövning. Det innebär bland annat att klausuler av typ *force majeure*, vite och tvistlösning saknar praktisk funktion. Vid myndighetssamverkan hanteras eventuella meningsskiljaktigheter genom administrativa processer, i första hand genom dialog och eskalering inom och mellan berörda myndigheter. I sista hand kan frågor underställas regeringen. Det är endast i vissa begränsade delar som överenskommelsen har rättsliga konsekvenser. Utgångspunkten är att överenskommelsen om samverkan primärt syftar till att åstadkomma en väl fungerande samverkan genom att göra förväntningar och tjänsternas innehåll tydliga.

En annan omständighet som skiljer myndighetssamverkan från civilrättsliga avtalsförhållanden är att parterna ytterst finansieras med offentliga medel. Många avtalsmekanismer som används för att fördela risk och ekonomiska konsekvenser mellan självständiga marknadsaktörer får därför en begränsad funktion vid samverkan mellan myndigheter.

Viten och liknande avtalsmekanismer fyller inte samma funktion vid myndighetssamverkan som i kommersiella avtalsförhållanden.

De bidrar normalt inte till riskhantering eller incitamentsstyrning på det sätt som de gör på en konkurrensutsatt marknad.

Ansvar och ansvarsutkrävande

En grundförutsättning för myndighetssamverkan är att de samverkande myndigheterna alltså ansvarar för sina respektive åtaganden. En myndighet ska i första hand fullgöra sina uppgifter enligt förordning med instruktion. Samverkan och tjänster som utförs för andra myndigheter har en lägre prioritet än myndighetens uppgifter enligt instruktionen. Det betyder även att frågor om ansvarsutkrävning, tillsynsansvar och uppföljning behöver hanteras i förhållande till de behov och den status som uppdragsgivande myndigheter därmed får under normala förhållanden, i ansträngda lägen och vid höjd beredskap.

Myndighetssamverkan bygger inte heller på samma former för ansvarsutkrävande som en kommersiell affärsrelation. Skillnaden är inte att ansvaret försvinner, utan att ansvarsutkrävandet ser annorlunda ut.

I ett traditionellt leverantörs – kundförhållande är utgångspunkten att avtalet ska fördela risk mellan parterna, reglera konsekvenserna av avtalsbrott och skapa förutsättningar för civilrättsligt ansvarsutkrävande. Detta sker exempelvis genom vite, skadestånd, hävning och domstolsprövning.

Vid myndighetssamverkan är utgångspunkten en annan. Myndigheterna har fortfarande ansvar för sina åtaganden, men ansvaret utkrävs i första hand genom styrning, uppföljning, transparens, dokumenterade åtaganden och etablerade samverkansformer. Vid behov kan frågor eskaleras till myndigheternas ledningar och ytterst hanteras inom ramen för regeringens styrning av myndigheterna. Ansvarsutkrävandet är därmed i huvudsak förvaltningsmässigt och organisatoriskt snarare än civilrättsligt.

Detta innebär att fokus flyttas från frågan om vilka sanktioner som ska tillämpas när ett åtagande inte fullgörs till hur problem identifieras, hanteras och löses. Samverkansmodeller, tydliga roller och ansvar, ändamålsenliga forum samt etablerade processer för uppföljning och eskalering får därför en särskilt viktig funktion.

En annan skillnad är att ansvarsutkrävandet i större utsträckning är kopplat till den löpande verksamheten. Om en samhällsviktig tjänst inte fungerar blir problemet inte mindre för att medel flyttas mellan myndigheter. Tyngdpunkten ligger därför på förebyggande arbete, gemensam riskhantering, kontinuerlig dialog och gemensam problemlösning.

Samarbete mellan myndigheter måste kunna kännetecknas av konstruktivitet, transparens och tillit för gemensamma nationella intressen snarare än konkurrens och suboptimering.

Om en myndighet ges tillgång till den andra myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet eller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kommer kravet på säkerhetsskydd regleras i en säkerhetsskyddsöverenskommelse. Sådana frågor bör utredas i ett tidigt skede och hanteras i nära samverkan med respektive myndighets säkerhetsskyddsorganisation.

Offentlighet och sekretess mellan myndigheter

En övergång till myndighetsform innebär att behandling av sekretess i överenskommelser mellan myndigheter förändras jämfört med i dag, då verksamheten sköts av ett aktiebolag.

När två myndigheter utbyter information är utgångspunkten enligt offentlighets- och sekretesslagen (OSL) att sekretessbelagda uppgifter inte får lämnas ut till en annan myndighet, om det inte finns stöd i lag eller förordning. Varje myndighet ansvarar självständigt för sin sekretessbedömning och sekretess gäller som huvudregel även i förhållande till andra myndigheter. Ett informationsutbyte mellan myndigheter kräver därför normalt en sekretessbrytande bestämmelse om det inte är klart att uppgiften kan lämnas ut utan att skyddsintresset påverkas.

När en uppgift väl har lämnats över till en annan myndighet gäller sekretessregleringen hos den mottagande myndigheten. Det innebär att samma uppgift kan omfattas av olika sekretessregler beroende på i vilken verksamhet den hanteras. I vissa fall följer sekretessen med uppgiften till den mottagande myndigheten, men ofta måste mottagaren göra en egen bedömning av vilket sekretessskydd som gäller där. Speciell hantering gäller för uppgifter som kan medföra synnerligt men (15 kap. 1 och 2 §§). En mottagande myndighet

måste ha förutsättningar att hantera information enligt dessa bestämmelser, vilket få myndigheter är utrustade för i dagsläget.

Tryckfrihetsförordningen (TF) innebär att handlingar som kommer in till en myndighet som huvudregel blir allmänna handlingar hos den myndigheten. Att en handling är allmän innebär dock inte att den automatiskt är offentlig. Om uppgifterna omfattas av sekretess enligt OSL ska de fortfarande skyddas från utlämnande.

En sekretessförbindelse mellan två statliga myndigheter under regeringen kan inte ändra den sekretessrättsliga ordningen enligt TF och OSL. Sekretessens existens, omfattning, mot vem den gäller och när den bryts bestäms uteslutande av TF, OSL och hänvisade författningar. En sådan förbindelse har i princip endast en administrativ betydelse och kan därför exempelvis inte skapa ny sekretess eller inskränka handlingsoffentligheten utöver vad lag medger eller hindra utlämnande som om följer av eller är tillåtet enligt lag. Däremot finns det inga rättsliga hinder mot att använda en sekretessförbindelse för att reglera praktiskt informationsutbyte och interna rutiner, under förutsättning att den tolkas och tillämpas i överensstämmelse med TF och OSL. Vid konflikt har TF, OSL och annan lagstiftning alltid företräde framför sekretessförbindelsen. En sekretessförbindelse mellan samverkansmyndigheter har således begränsat värde.

5.7.2 Fördelar som kan uppnås

Marknäten kan i ökande utsträckning betraktas som ett statligt åtagande. I dag är Teracom's samhällsuppdrag enkelt uttryckt att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program. I takt med efterfrågan anpassar bolaget sina leveranser knutet till marknätsinfrastrukturen för radio och tv till de nya möjligheter och behov som uppstår som följd av tekniska och säkerhetspolitiska förändringar. Som beskrivits ovan minskar efterfrågan på framför allt marksänd tv. När efterfrågan förändras för den infrastruktur som bolaget skapades för medför det utmaningar för bolaget. Det finns ett antal statliga myndigheter som med stöd av leverantörer på marknaden men med egen rådgivning bedriver förvaltning av samhällsviktiga digitala system där en kommersiell bärkraft saknas. Bland dessa kan nämnas MCF, Trafikverket, Svenska kraftnät, Luftfarts-

verket, Försäkringskassan, Länsstyrelserna, Polismyndigheten, Försvarsmakten, Lantmäteriet med flera. I många fall förekommer avgiftsfinansiering, ofta kombinerat med anslag för specifika satsningar.

Är behovet av offentlig insyn och kontroll särskilt stort är myndighetsformen lämpligast. Syftet med att organisera marknäten i myndighet skulle vara att staten får direkt inflytande och full rådgivning över kritiska tillgångar.

Syftet med att överlåta fysiska tillgångar som exempelvis master till statlig myndighet kan vara att staten vill säkerställa direkt kontroll och oinskränkt statlig rådgivning specifikt över dessa tillgångar. Om viss verksamhet fortsatt kvarstår i bolaget skulle det alltjämt omfattas av styrelsens ansvar. Att överföra delar av verksamheten till myndighet innebär sannolikt att övriga delar av bolaget inte utgör tillräcklig volym för att driva vidare i bolagsform. I detta fall kan en avyttring övervägas för kommersiella åtaganden i de verksamhetsdelar som inte är lämpliga att föra över till myndighet.

Organisation i myndighetsform kan även möjliggöra samverkan med övriga myndigheter som använder marknäten. En följd är att Teracoms förmågor kan utnyttjas bättre, vilket kan leda till högre kapacitetsutnyttjande.

En överlåtelse av Teracoms verksamhet till myndighet skulle medföra att formerna för verksamheten förändras på flera grundläggande plan. Den verksamhet som i dag bedrivs av Teracom skulle inte längre ingå i en självständig juridisk person. Detta innebär att statens möjligheter att lämna uppdrag till verksamheten skulle förenklas, eftersom staten genom regeringen i regleringsbrev och särskilda beslut kan styra verksamheten. Bolagsformen kräver civilrättsligt ingångna avtal, vanligen efter upphandling.

Statens verktyg för att styra verksamheten skulle också ändras. Bolagsstyrning har att förhålla sig till statens ägarpolicy och de ramar som aktiebolagslagen ger, det vill säga bolagsordning, ägaranvisningar och andra dokument som fastställs på bolagsstämma. En förändring av verksamhetsformen från bolag till myndighet innebär direkt statlig styrning samtidigt som reglerna för offentlighet och sekretess blir tillämpliga. Det finns då möjlighet att med stöd i lag säkerställa skyddsvärden och även skydda affärssekretess liksom annan sekretess om detta bedöms nödvändigt.

Regeringen driver i dag ett omfattande arbete för att förstärka totalförsvaret. Mot denna bakgrund kan styrningen av bolaget kräva

mer flexibilitet än vad aktiebolagslagens ramar medger. Med beaktande av de högt ställda ambitioner och målsättningar som regeringen har inom såväl det civila som de militära delarna av totalförsvaret är det viktigt att verksamheten kan utnyttjas i sin fulla kapacitet.

Inom försvarsområdet ägs ofta fastigheter och anläggningar av staten. Staten äger också delar av transportinfrastruktur genom bland annat Trafikverket som äger väg och järnväg. Försvarsanläggningar som ingår i krigsorganisationen ägs i regel av staten och finansieras genom anslagsmedel. På uppdrag av staten utför statligt och privat ägda bolag efter upphandling tjänster inom anläggningsarbete, installationer, underhåll och övervakning (bland annat de statligt ägda bolagen Svevia och Infranord). En överlåtelse av Teracoms fysiska tillgångar i form av anläggningar såsom fastigheter, byggnader, installationer och teknisk utrustning till myndighet skulle medföra liknande förhållanden. Det finns också ett flertal statligt ägda bolag som äger och driver olika typer av infrastruktur i Sverige.

I de nämnda exemplen köps drift, underhåll med mera in av myndigheten som äger infrastrukturen. Inköpet förutsätter upphandling på icke-diskriminerande grund. Detta har lett till överväganden om att integrera drift och underhåll i den egna organisationen i stället för att upphandla dessa tjänster eller ha tjänsterna i ett eget dotterbolag. Luftfartsverket har genomfört en sådan integration efter att ha förvärvat sin tidigare privatägda driftleverantör (se avsnitt 5.4.3).

5.7.3 Överväganden och åtgärder inför en överlåtelse

När det gäller att återföra verksamhet i statligt ägda bolag till myndighetsform finns inte lika omfattande erfarenhet som vid bolagisering av statlig myndighet. Processen för övergång från bolag till myndighet har dock beskrivits i tidigare utredningar, se exempelvis Ds 2012:21, Ny myndighet för infrastrukturfrågor för vård och apotek.²⁶

Att överföra Teracoms verksamhet i sin helhet till myndighetsform innebär en betydande förändring i flera avseenden och ett antal ytterligare analyser behöver göras. Förändringar av liknande slag har skett vid ett antal tillfällen, vilket innebär att tillvägagångssätt

²⁶ S. 93–94.

och generella konsekvenser i stora delar är kända. Bland dessa exempel kan särskilt nämnas integreringen av verksamheten i det statligt helägda bolaget Aviseq i Luftfartsverket (2026) och överföringen av verksamheten i det statligt ägda företaget Apotekens Service AB till E-Hälsomyndigheten (2014).

Det finns även exempel där frågan övervägts men av olika skäl inte genomförts, exempelvis vad gäller SOS Alarm.

Många av de utmaningar som gäller vid avyttring till ny ägare gäller även vid överföring till myndighet. Personalomsättningen kan öka och nyckelkompetenser lämna bolaget. Tillgången på kvalificerad personal inom ett antal olika kompetensområden är begränsad och avgörande för bolagets möjligheter att behålla och utveckla förmågor, kvalitet och effektivitet för att fortsätta vara relevant för kunderna. Om kritisk specialistkompetens lämnar bolaget försämras förutsättningarna att utnyttja den snabba teknikutvecklingen och den flexibilitet som bolaget har i dag.

Ytterligare ett värde som riskerar att gå förlorat är Teracoms goda förmåga att fatta snabba självständiga beslut i händelse av påfrestningar. Till detta kommer de övriga omställningskostnader som ett förändrat ägande eller en organisation medför.

Sekretess och offentlighet hanteras generellt med andra verktyg i en myndighet än i ett bolag. Hantering av sekretess och säkerhetsskyddsfrågor bör säkerställas hos den nye ägaren, inklusive att det tydliggörs vilken av de möjliga tillsynsmyndigheterna för säkerhetsskydd som har ansvaret. Det medför även att nyttjande av verksamheten för vissa typer av samhällsviktiga tjänster kan försvåras om myndighetsformen ersätter bolagsformen. Som angetts i avsnitt 5.6.2 skulle både en ägarförändring och en överföring till myndighet kunna öka risken för att säkerhetsskyddad information blir tillgänglig för obehöriga och att skyddsvärden därmed skadas.

En myndighet som tar över verksamhet från Teracom kommer sannolikt även att behöva se över sin krigsorganisation och krigsplacera personal som hanterar övertagen verksamhet. En av de aspekter som behöver fördjupas är prioritering av fortsatt leverans av tjänster till andra myndigheter jämfört med den egna myndighetens uppdrag enligt myndighetens instruktion.

Det finns också risk för att en myndighet inte kan bedriva verksamheten lika kostnadseffektivt som ett bolag. Därutöver behöver verksamheten förhålla sig till lagen om offentlig säljverksamhet.

Det finns skäl att överväga att behålla vissa delar av verksamheten i bolagsform medan andra delar kan vara mer lämpliga att bedriva i myndighetsform. Delar som fungerar bättre i myndighetsform kan överföras till en befintlig myndighet ifall det redan finns liknande verksamheter i myndighet. Konsekvenserna av dessa vägval behöver ligga till grund för valet av verksamhetsform i varje enskilt fall. Ombildning kommer även att innebära engångskostnader och risk för kontinuitetsproblem vid överföring, vilket kan ingå i en fördjupad analys.

Inom ramen för en övergång till myndighetsform skulle Teraoms överenskommelser med myndigheter behöva omarbetas till överenskommelser om samverkan. Det innebär principiella förändringar jämfört med nuläget. Inslaget av civilrättsligt präglade överenskommelser minskar till förmån för en ordning som bättre speglar förutsättningarna för offentlig samverkan. Överenskommelser behöver i högre grad bygga på konstruktivitet, transparens och tillit snarare än på detaljerad reglering av ömsesidiga förpliktelser. En utgångspunkt kan vara att en myndighet i sin roll som leverantör endast erbjuder sådana tjänster som uppfyller egna högt ställda krav på säkerhet, effektivitet och samordning.

5.7.4 Kriterier vid bedömning av om statlig verksamhet bör bedrivas i bolagsform

I regeringens proposition Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) behandlas frågan om lämpliga verksamhetsformer för den statliga förvaltningen. Den huvudprincip som uttalas i propositionen är att statlig konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform om det inte finns särskilda skäl. För konkurrensutsatt verksamhet bör bolagsformen övervägas. Om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort är myndighetsformen lämpligast. Bedriver myndigheten affärsverksamhet bör affärsverksamheten särskiljas. Om affärsverksamheten dessutom är konkurrensutsatt bör den normalt brytas ut ur myndigheten och bolagiseras. I linje med dessa principer har statsmakterna fastlagt ett antal kriterier som bör vara uppfyllda för att en statlig verksamhet ska anses vara lämplig att bolagisera.

Det är rimligt att använda kriterierna även för det omvända förhållandet; att det inte längre är aktuellt med fortsatt aktiebolagsform.

De kriterier som regeringen har tillämpat och prövat i samband med bolagisering har varierat över tid, men har aldrig tillämpats som absoluta kriterier. Regeringen har i dessa sammanhang lyft fram vilka kriterier som har varit av störst betydelse i de enskilda fallen. Om en granskning visar att alla dessa kriterier är uppfyllda så är förutsättningarna för en bolagisering goda. Ju fler av kriterierna som inte är uppfyllda desto mer lämpligt att verksamheten bedrivs i myndighetsform.

Kriterierna har även använts som verktyg för att undersöka huruvida bolagsformen fortfarande är lämplig, såsom i fallet Apotekens Service AB.

- Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor.
- Verksamheten är av betydande omfattning.
- Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel.
- Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål.
- Verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.

1. Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor

Kriteriet bedöms vara uppfyllt om (i) det finns leverantörsalternativ inom eller utom landet och att köparen fritt kan välja leverantör och (ii) det inte existerar formella eller praktiska konkurrenshinder. I det fall den offentliga leverantören befinner sig i monopolställning bör man undersöka om det finns potentiell konkurrens på marknaden. Perfekt fungerande marknader existerar inte, alla marknader har olika former av marknadsmisslyckanden. Det finns regelverk som är avsedda att förbättra konkurrens på olika typer av marknader. Risken att oönskade monopoleffekter uppstår är större ju sämre konkurrensen på den aktuella marknaden är. Ett sätt att hantera och övervaka sådana risker är att tilldela någon myndighet ett tillsynsansvar för prissättning och avtalsbildning. Det kan konstateras utifrån erfarenheter från flera tidigare bolagiseringar att detta krav inte har varit absolut eller tvingande. Swedavia och Infranord har till exempel båda haft mycket starka marknadspositioner vid bolagiseringstillfället.

2. Verksamheten som är föremål för bolagisering bör vara av betydande omfattning

En bolagisering ställer typiskt sett större krav på effektiv ledning för att bolaget ska kunna vara framgångsrikt i konkurrensen med andra företag. Detta medför sannolikt att mer resurser för dessa funktioner måste tillföras. En omvandling till ett bolag medför också vissa omstruktureringskostnader. Mot bakgrund av dessa förväntade merkostnader i samband med en bolagisering har statsmakterna gjort bedömningen att verksamheten måste vara av en viss minsta omfattning för att kunna bära dessa kostnader. Dåvarande Riksrevisionsverket uppskattade 1992 denna minsta omfattning till en marknadsandel för den bolagiserade enheten motsvarande åtminstone tio procent. Detta kriterium kan även beakta en sammanvägning av de kostnader som en bolagisering kan medföra och de nyttor som förväntas. Ett framtida bolag måste utöver nuvarande verksamhet kunna bära även dessa kostnader. Det har dock såvitt känt inte förekommit att en verksamhet har varit aktuell för bolagisering men att bolagisering har avfärdats utifrån detta kriterium. Det finns inte heller några fastslagna riktlinjer om hur stor verksamhetens omfattning måste vara i absoluta eller relativa termer, eller några förslag till mått.

3. Verksamheten bör ha uppnått en affärsmässig mognad

För att detta kriterium ska kunna anses vara uppfyllt bör utförarenhetens verksamhet kännetecknas av en välgrundad och tydlig affärsidé. Det bör finnas uppsatta mål för verksamheten och en strategi vars inre logik är sådan att målet kan förväntas nås. Ledningen för enheten bör ha god finansiell-, strategisk- och riskhanteringskompetens. Vidare bör verksamhetens lönsamhet och effektivitet vara åtminstone i paritet med genomsnittet i branschen. Verksamhet som ska bedrivas i bolagsform underlättas av ett kommersiellt synsätt och en kultur som bygger på kommersiellt agerande (till exempel kontinuerligt sträva efter att förbättra lönsamhet). Inte heller här finns det några mätetal eller indikatorer på affärsmässig mognad.

4. Oberoende av anslagsmedel

Verksamheten ska kunna bedrivas oberoende av direkta anslagsmedel och långsiktigt kunna generera tillräckligt med intäkter för att täcka sina kostnader och ge en viss vinst, en marknadsmässig

avkastning. Det bör noteras att 2025 fick 13 av de 38 statligt ägda bolagen direkta anslag.

5. Verksamheten som är föremål för bolagiseringsprövning ska inte primärt styras av politiska uppgifter och mål eller innebära myndighetsutövning

För att detta kriterium ska vara uppfyllt bör verksamheten i huvudsak styras utifrån företagsekonomiska principer. Politiska mål och krav på rättssäkerhet, insyn och kontroll med mera bör vara underordnade krav.

5.7.5 Bedömning

Utredningens anser att det finns skäl som talar för att den verksamhet som Teracom bedriver inom ramen för sitt samhällsuppdrag lämpar sig att utföra inom en myndighet. Detta eftersom:

- Marknaden som bolaget verkar på är i Sverige inte utsatt för konkurrens såvitt avser utsändning av radio och tv i marknäten.
- De politiska målen för den verksamhet som Teracom bedriver är överordnade de ekonomiska målen för bolaget.
- Teracoms intäkter härrör i dag till väsentlig del från den public service-avgift som dras tillsammans med övrig skatt i samband med inkomstdeklaration och som ska finansiera radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst. Även andra intäkter är i stor utsträckning anslagsfinansierade.
- Regeringen har remitterat ett förslag på extra medelstilldelning till SR och SVT för bolagens ökade kostnader.²⁷ Förslaget innebär ett anslag som går från public service-kontot via programföretagen till Teracom.

En organisering av Teracoms verksamhet i myndighetsform underlättar samarbeten med andra myndigheter inom framtida utvecklings- och förbättringsarbete för marknätens funktioner i totalförsvaret och i höjd beredskap. Den verksamhet som Teracom bedriver inom ramen för samhällsuppdraget lämpar sig väl för att inordnas i en

²⁷ Ku2026/00629.

myndighet under förutsättningen att staten prioriterar att få en ökad grad av kontroll och direkt styrning över denna verksamhet.

Den sammantagna bedömningen är att det finns skäl att överföra delar av verksamheten i Teracom till en myndighet. Det kan medföra ökad statlig rådighet och direkt kontroll samt enklare samverkan, vilket förbättrar möjligheter till nationell samordning inom bland annat kvalificerad fältservice av nationella kommunikationsnät.

5.8 Alternativet övergång till public service

Bedömning

Det är inte lämpligt att public service-företagen tar över verksamheten i Teracom.

Utredningen har även övervägt att public service-företagen – gemensamt eller endast SR – ska ta över delar av verksamheten och integrera dessa delar i sin egen tekniska driftorganisation. Det finns fördelar med en sådan ordning, men nackdelarna är betydande. Bland annat rör det sig om en verksamhet som skiljer sig från bolagens nuvarande publicistiska verksamhet varför det kan ifrågasättas om verksamheten omfattas av bolagens nuvarande uppdrag. Den politiska överenskommelse som ligger till grund för hur public service har organiserats omfattar inte den verksamhet som Teracom i dag bedriver. Det skulle också kunna innebära att public service-företagens redaktionella integritet riskerar att ifrågasättas då dessa skulle behöva förhandla och ingå avtal med olika leverantörer och intressenter som i dag saknar en direkt avtalsrelation till bolagen. Därtill har SR varit tydligt med att Teracom's samhällsuppdrag skiljer sig från SR:s public service-uppdrag och att dessa uppdrag är svåra att förena inom samma organisation. SR bedömer därför att det inte är lämpligt att överta ansvaret för någon del av det uppdrag Teracom har. SVT framhåller att utsändningsverksamhet inte är en del av SVT:s uppdrag och anser inte att det är lämpligt att programföretaget tar över Teracom's verksamhet. Sammantaget bedömer utredningen att det inte är lämpligt att public service-företagen tar över verksamheten i Teracom.

5.9 Förändring av ägande respektive verksamhetsform bör undersökas

Förslag

Förändringar av organisation i termer av Teracoms ägande och verksamhetsform ska undersökas närmare. Vilka delar av Teracoms verksamhet som är lämpliga att överföra till ny ägare respektive övergå i myndighetsform ska preciseras genom en fördjupande analys som även omfattar verksamhetens uppdragsformulering och finansiering.

Bedömning

Det finns skäl att ta fram underlag för vägvalet om ett eventuellt genomförande. Åtgärder för att precisera eller justera samhällsuppdraget respektive åtgärder för att förändra finansieringen kommer inte att vara ändamålsenliga utan ytterligare överväganden om förändrat ägande respektive förändrad verksamhetsform. Det finns en betydande potential i att – med grund i nationella intressen – förbättra kostnadseffektivitet och kontroll om verksamheten avyttras till ny ägare alternativt övergår helt eller delvis till myndighet.

Ägande, drift och underhåll av marknäten för radio och tv är organiserade i Teracom. Bolaget äger och förvaltar infrastruktur med unika egenskaper och utför en rad centrala uppgifter som främjar den nationella förmågan i fredstida kriser eller höjd beredskap. Teracom bidrar också till utveckling av nya koncept och lösningar för sina kunder. Att bolaget ägs av staten skapar tillsammans med kvalitet och hög specialistkompetens ett starkt förtroende.

Det finns betydande potential i att ytterligare förstärka den verksamhet Teracom bedriver för uppbyggnaden av totalförsvaret. I enlighet med direktiven har utredningen analyserat hur marknäten för radio och tv organiseras och övervägt om detta kan ske på ett mer ändamålsenligt sätt till högre samhällsnytta. Utmaningar med nuvarande ägande och verksamhetsform har identifierats och på övergripande nivå analyserats.

Bolagets kunder bekräftar att redundans och diversitet blir allt viktigare för flertalet av dem. Långa och omfattande driftavtal ersätts i ökande utsträckning av parallella avtal med flera leverantörer. Åtagandet för den enskilde leverantören är betydligt lägre än i traditionella helhetsåtaganden för drift av system. Kunder överväger vilken egen kontroll, diversitet och redundans i förhållande till leverantörer som – under rådande omständigheter i omvärlden – är långsiktigt motiverad ur ett totalförsvarsperspektiv för olika typer av tjänster. Sådana överväganden leder inte sällan till att vissa delar av drift och underhåll övergår till den egna organisationen för uppgifter som tidigare varit utkontrakterade. Ett par exempel där Teracoms kunder genomgår en sådan förändring är Luftfartsverket och MCF. Liknande återtaganden av driftansvar är tydlig även inom it-driftområdet, där förordningen om samordnad och säker statlig it-drift inneburit att Försäkringskassan, Skatteverket, Trafikverket och Lantmäteriet pekats ut som leverantörsmyndigheter för ett samordnat och säkert tjänsteutbud inom statlig it-drift.

Framtida ekonomiska utfall kan medföra att Teracom tvingas göra finansiella prioriteringar mellan sina åtaganden. Dessa prioriteringar kommer inte att kunna ske på ett förutsägbart och transparent sätt gentemot respektive kund. Bolaget har i olika sammanhang föreslagit lösningar som kan motverka detta problem. En sådan åtgärd var att samhällsuppdraget skulle ändras eller utökas och peka ut Teracom som leverantör till kommunikationstjänster eller drift av Rakel G2. Regeringen har efter överväganden inte genomfört dessa åtgärder. En åtgärd som genomförts har varit att bolagets soliditet ska vara betydligt högre än jämförbara bolag för att snabbt och effektivt kunna hantera mindre ekonomiska störningar i förhållande till samhällsuppdraget i händelse av kris eller krig. Vid större ekonomisk påfrestning kommer dock kapitaltillskott från ägaren att krävas vilket kan medföra prioriteringar i väntan på beslut.

Det finns olika sätt att åstadkomma en förändring som innebär att marknäten för radio och tv organiseras på ett mer samhällsekonomiskt effektivt sätt och att potentialen i den verksamhet Teracom bedriver tas tillvara på ett bättre sätt. Utredningen har med stöd av experter och intressenter genomfört en översiktlig analys och bedömer att såväl alternativet att avyttra till ny ägare som överlåtelse till myndighet kan innebära fördelar jämfört med dagens

situation. Fördelarna är inte tillräckligt belagda för att föreslå ett av alternativen, men tillräckligt tydliga för att motivera fortsatt analys.

Analysen bör ske med målsättningen att uppnå högre effektivitet och ökad statlig kontroll, mål som kan vara svåra att förena. Om ekonomisk effektivitet är den viktigaste målsättningen är sannolikt bolagsformen och kostnadseffektivitet genom storskalighet och samordning viktiga verktyg. Om däremot möjligheterna att skapa förutsägbarhet och underlätta statlig samordning genom direkt statlig styrning och kontroll är den viktigaste målsättningen ger sannolikt en överlåtelse av verksamhet till myndighet bäst förutsättningar. För att avgöra vilken målsättning som väger tyngst och vilket beslutsunderlag som kommer att krävas behövs politiska avvägningar.

Att förändra hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras innebär vissa utmaningar. Bland annat krävs en närmare analys av konsekvenser och åtgärder för att hantera skyddsvärden. Det krävs planering och kartläggning av förutsättningar och underlag för nödvändiga beslut. Åtgärder där verksamhetsformen eller ägandet ändras är krävande och komplexa men det finns även tidigare erfarenhet som är värdefull vid planering och konsekvensbedömning av dessa åtgärder. Analysen är angelägen att genomföra.

Utredningen föreslår att förändringar av organisation i termer av Teracoms ägande och verksamhetsform ska undersökas närmare. Vilka delar av Teracoms verksamhet som kan vara lämpliga att överföra till ny ägare respektive övergå i myndighetsform ska preciseras genom en fördjupande analys som även omfattar verksamhetens uppdragsformulering och finansieringen. Inom de ramar som utredningen haft har det inte varit möjligt att ta fram ett fullständigt beslutsunderlag inför valet av att genomföra en åtgärd eller vilken åtgärd som då är lämplig.

Några utgångspunkter för fortsatt analys bör vara att samhällsuppdraget utförs kostnadseffektivt, att verksamhetens nuvarande förmågor för säkerhet och beredskap bibehålls, samt att den kompetens som organisationen har kan få ett större värde för staten. Samhällsviktiga kunder inklusive Försvarsmakten kommer inom ramen för en sådan fortsatt analys behöva bedöma den fortsatta användningen av marknäten.

6 Andra åtgärder

6.1 Inledning

Radiofrekvenser är en begränsad naturresurs med ett stort samhälls-ekonomiskt värde. Utgångspunkten är att frekvenser ska användas och detta på ett effektivt sätt. I dag är beläggningsgraden låg i det frekvensutrymme som är avsatt för tv. Vid en översyn av hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras och finansieras går det inte att bortse från konsekvenserna av att det inte längre finns något kommersiellt intresse att sända tv i marknätet och att allt färre tar del av tv på detta sätt.

I detta kapitel diskuteras den framtida användningen av frekvenserna som är avsatta för tv i marknäten. En relevant fråga för analysen är hur länge det kan vara rimligt och motiverat med villkor för public service att nå 99,8 procent av befolkningen genom tv-sändningar i marknätet. Villkoret har betydelse för hur marknäten bör finansieras och organiseras. Utan SVT i marknäten för radio och tv skulle en betydelsefull kund och kravställare försvinna.

Ytterligare en fråga som berörs i kapitlet är behovet av samverkan mellan public service-företagen i samband med leverantörsförhandlingar som rör distribution, inklusive avtalsförhandlingarna med Teracom.

6.2 Ett effektivt utnyttjande av frekvenser är samhällsekonomiskt gynnsamt

6.2.1 Användningen av frekvenser för marksänd tv

Bedömning

I dag används inte delar av frekvensutrymmet för tv på ett effektivt sätt.

Förslag

Regeringens beslut om sändningsutrymme för marksänd tv ses över i närtid

I utredningens direktiv anges att det finns behov av en analys av om den modell som valts för marknäten fortfarande är ändamålsenlig och säkerställer ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Europaparlamentet och Rådet beslutade 2017 att frekvensbandet 470–694 MHz är tillgängligt för markbundna rundradiotjänster, åtminstone till och med 2030.¹ Beslutet anges vara baserat på de nationella behoven med beaktande av principen om teknikneutralitet.

Följande frekvenser är nu avsatta för radio och tv i marknäten. Utsändningen av analog radio använder tekniken frekvensmodulering (FM) och nyttjar frekvenser reserverade för FM-radio (87,5–108 MHz). Utsändningen av digitalradio sker med den standardiserade tekniken DAB+ och utnyttjar frekvenserna 174–240 MHz. Marksänd tv använder teknikerna DVB-T49 och DVB-T250 och nyttjar frekvenser i UHF bandet (470–694 MHz).

Bandet för FM-radio är väl utnyttjat, däremot har bandet för DAB-radio en lägre nyttjandegrad. Frekvenserna för DAB-radio kan emellertid förväntas utnyttjas i större omfattning under den kommande tillståndspanoroden från augusti 2026 då efterfrågan från kommersiell radio ökat.

När det gäller de frekvenser som avsatts för tv är situationen en annan. Det finns utrymme för sex muxar men i dag används endast en sjättedel av frekvensresurserna i bandet, motsvarande en mux. Redan

¹ Europaparlamentets och Rådets beslut (EU) 2017/899 av den 17 maj 2017 om användning av frekvensbandet 470–790 MHz i unionen.

i dag finns således gott om utrymme som kan användas för annat än tv-sändningar. Det finns ingen efterfrågan från kommersiell tv för att sända i marknätet.

I november 2025 beslutade regeringen att sändningsutrymmet 470–694 MHz får upplåtas till sådana tv-sändningar och sökbar text-tv som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen (2010:696) för tiden 2026–2033.² Regeringen anger att om det under perioden som beslutet gäller fattas beslut om ändrad användning av frekvensbandet på europeisk nivå bör det övervägas om beslutet ska ändras. I beslutet anges vidare att efterfrågan på tillstånd att sända tv i marknätet har minskat och att det därför kan finnas behov att göra ändringar i den nationella frekvensplaneringen så att frekvensanvändningen är samhällsekonomiskt effektiv. Även i detta fall bör det enligt regeringen övervägas om beslutet om sändningsutrymme bör ändras.

Radiofrekvenser är en begränsad naturresurs med ett stort samhälls-ekonomiskt värde. Utgångspunkten är att frekvenser ska användas och detta på ett effektivt sätt. I yttrandefrihetsgrundlagen stadgas att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenser tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.³ EU:s kodex för elektronisk kommunikation betonar radio-spektrums stora sociala, kulturella och ekonomiska värde som kollektiv nytta och att medlemsstaterna ska säkerställa en ändamålsenlig förvaltning av resursen.⁴

PTS har till uppgift att svara för att möjligheterna till radiokommunikation och andra användningar av radiovågor utnyttjas effektivt.⁵ Om frekvensutrymmet inte ska användas för tv-sändningar kan PTS bevilja tillstånd för annan radioanvändning.⁶ En förutsättning för alternativa användningar av bandet är att detta inte hindrar eller försvårar att frekvensutrymmet används i andra länder på det sätt som har reglerats av ITU i Genève06-avtalet.⁷

² Ku2025/01103.

³ 3 kap. 3 § andra stycket.

⁴ Se artikel 45, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

⁵ 4 § 3 förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

⁶ PTS kan inom de frekvensområden regeringen beslutat ska användas för DAB-radio och tv-sändningar, under vissa förutsättningar utfärda tillstånd för annan användning. Sådana tillstånd har utfärdats för användning av trådlösa mikrofoner.

⁷ Regional Agreement GE06 as contained in the Final Acts of the Regional Radiocommunication Conference for planning of the digital terrestrial broadcasting service in parts of Regions 1 and 3, in the frequency bands 174–230 MHz and 470–862 MHz (RRC-06).

Eftersom endast en mindre del av frekvenserna används för tv kan konstateras att de frekvenser som har avsatts för tv inte utnyttjas effektivt. Att stora delar av frekvenserna ligger för fåfot är varken i linje med svensk lagstiftning eller EU:s kodex för elektronisk kommunikation. Som föredragande statsråd uttalade i prop. 1992/93:200 s. 201:

Att alltför strikt upprätthålla något slags förbud mot annan verksamhet inom de frekvensområden som är avsedda för rundradio kan dock tänktas leda till ett slöseri med frekvensresurser i vissa fall. Kravet på att verksamhet som innehåller moment av uttryck för yttrandefrihet skall ha särskilt skydd får enligt min uppfattning inte leda till att vissa frekvenser skall ligga för fåfot under långa tider om det finns andra verksamheter som önskar utnyttja frekvenserna och om användningen av frekvenserna för denna verksamhet inte skulle medföra att radioanvändningen i andra länder skulle bli skadligt påverkad.

Mot denna bakgrund är det inte rimligt att absolut största delen av frekvensområdet i fråga är reserverat för tv-sändningar och inte kommer till användning. Fem sjättedelar av frekvensutrymmet kommer – med nuvarande beslut – att ligga oanvänt fram till 2034. Med ett ändrat beslut kan delar av det aktuella frekvensutrymmet delas ut för annan användning under vissa förutsättningar. Utrymmet måste dock först planeras, koordineras och frigöras för annan användning innan det kan delas ut. Regeringen bör därför initiera ett arbete med att se över beslutet om sändningsutrymme för tv.

En sådan översyn kan göras redan nu. Det skulle ge PTS en tydligare plattform att utgå från när myndigheten för diskussioner internationellt. PTS har initierat ett arbete med att undersöka förutsättningarna för omplanering av frekvenser i sändningsutrymmet 470–694 MHz i syfte att möjliggöra mer effektiv frekvensanvändning. För övrigt kan noteras att Finland har komprimerat utrymmet för tv-sändningarna och frigjort frekvenser trots att de har fler kanaler i sitt marknät, vilket utvecklas nedan.

6.2.2 Effekter av att frigöra frekvenser

De ansökningsförfaranden som skett hittills vid tilldelning av blocktillstånd för frekvenser lämpliga för mobil telefoni och/eller mobila bredbandstjänster har givit något över 15,6 miljarder kronor till statskassan. Utfallen i de sju auktioner som hållits under åren 2008 till och med 2023 har dock varierat stort. Olika parametrar har påverkat

efterfrågan, exempelvis tillståndstidens längd, krav på utbyggnad, eventuella geografiska begränsningar samt hur mycket frekvensutrymme med liknande egenskaper som redan fanns tillgängligt för aktuell användning. Generellt har auktionslikviderna per MHz för tillstånd med liknande egenskaper fallit över tid.⁸

Som utvecklas i avsnitt 6.2.4 är frekvensutrymmet 470–694 MHz attraktivt och har goda utbredningsegenskaper. Det är troligt att efterfrågan kommer att överskrida tillgången. Om utrymmet frigörs kan PTS dela ut frekvensutrymmet till sökande, exempelvis genom auktion. En sådan auktion torde medföra intäkter till det allmänna. Dessa intäkter har hittills – möjligen med något undantag – inte öronmärkts för visst ändamål.

Det viktigaste är emellertid den samhällsekonomiska nyttan som uppstår då frekvenserna används. En given konsekvens av en ändrad användning blir att frekvenserna kan komma att användas vilket är samhällsekonomiskt effektivt.

Att planera om frekvensbandet medför kostnader för PTS. Eftersom det ingår i myndighetens uppgifter att svara för att möjligheterna till radiokommunikation och andra användningar av radiovågor utnyttjas effektivt torde ett arbete med att effektivisera det frekvensutrymmet som utnyttjas för marksänd tv inte medföra behov av ytterligare resurser till PTS.

Om tv fortsatt skulle sändas i delar av frekvensbandet och övriga delar frigöras för annan användning än tv-sändningar uppstår ett behov av att byta frekvenser i sändare, vilket innebär en kostnad för Teracom. Teracom uppger att antalet ändringar som krävs beror på vilken den andra användningen är, vilken del av bandet som ska användas och hur stor del av bandet som den andra användningen ska utnyttja. Om frekvenserna kan användas på samma sätt som de tidigare använts för kommersiell tv uppstår enligt Teracom i princip inga ytterligare kostnader i tv-nätet. Om den andra användningen däremot kräver att befintliga frekvenser i Mux 1, för stora och mindre stationer, måste ändras i en del av bandet beror kostnaden på vilken del av frekvensutrymmet som behöver utrymmas och hur många frekvensändringar som måste planeras, koordineras med grannländer och genomföras rent praktiskt. Teracom har gjort en grov uppskattning av vad en utrymning av 614–694 MHz – det vill säga 600 MHz-bandet – skulle kunna innebära i direkta kostnader. En preliminär uppskattning är

⁸ Enligt uppgifter från PTS.

att en sådan utrymning skulle kosta cirka 10–15 miljoner kronor för Teracom.⁹ Utredningen konstaterar att kostnaden kan komma att belasta bolagets kunder, som public service-företagen.

Vid en förändring av tillgängliga frekvenser för marksänd tv kommer tittare i vissa områden i Sverige få in tv-sändningarna på nya frekvenser. Dessa tittare kommer att behöva göra en kanalsökning eller manuellt ändra frekvens i sin utrustning efter det att omläggningen är genomförd, vilket torde kräva informationsinsatser.

Om tv-sändningarna i marknätet upphör och hela frekvensutrymmet ska användas för annat uppstår avvecklingskostnader för Teracom. Enligt en preliminär grov uppskattning av Teracom skulle de direkta avvecklingskostnaderna vara 400–600 miljoner kronor, och påverkas bland annat av när i tiden en avveckling skulle kunna bli aktuell. Teracom anger att kvarvarande gemensamma kostnader för stationer, master, förbindelser, bemanning med mera behöver bäras av andra användningar, till exempel utsändning av radio. Enligt Teracom skulle nedmonteringen troligtvis även få indirekta finansiella effekter kortsiktigt för bolaget, eftersom omfattande resurser skulle behöva allokeras till detta arbete i stället för till ordinarie verksamhet. Som en jämförelse kan tilläggas att Teracom uppskattar att kostnaden då det så kallade 700 MHz-bandet frigjordes från marksänd tv var cirka 100 miljoner kronor.¹⁰

6.2.3 Pågående internationellt arbete

Synen på en lämplig tid för en eventuell förändring av nuvarande användning för digital marksänd tv (DTT) skiljer sig mellan länderna såväl i EU som i övriga Europa, av olika skäl.

Det pågår ett arbete internationellt för att öppna upp bandet för annan användning. Den rådgivande högnivågruppen Radio Spectrum Policy Group (RSPG) har tidigare i sin så kallade 6G opinion pekat ut 600 MHz-bandet för 6G, bland flera andra frekvensband. Vidare initierades nyligen ett annat arbete inom RSPG som ska ta fram en strategi för möjliggörande av alternativ användning (annan än för DTT) i 470–694 MHz-bandet. Detta ska vara klart i februari 2028. Inom samarbetsorganisation European Conference of Postal and

⁹ Komm2026/00249-5.

¹⁰ Komm2026/00249-5.

Telecommunications Administrations (CEPT) initierades också ett arbete med att ta fram en rekommendation av tekniska villkor för att andra användningar ska kunna införas i de länderna som har minskad användning för DTT. Målet är att ha denna rekommendation klar i juni 2028.

I Finland gäller sedan 30 januari 2026 en uppdaterad frekvensförordning. Enligt förordningen ska det frekvensområde som används för tv-sändningar i marknät begränsas och antalet muxar minska från den 1 januari 2027.¹¹ Förändringarna sker samtidigt som en ny tillståndstidsperiod för marksänd tv inleds. I Finland är nu 470–614 MHz avsatt för marksänd tv. Det frigjorda utrymmet, 615–694 MHz, kan därmed anvisas för annan användning.

I Storbritannien pågår ett arbete för att frigöra frekvenserna i marknätet för tv. Under sommaren 2026 remitterade den brittiska regeringen ett så kallat green paper om bland annat framtiden för tv-distribution. Två alternativ presenterades. Det ena alternativet innebär en kontrollerad avvecklingsprocess för DTT inför slutlig förflyttning till ip-tv 2035. Det frekvensutrymme som i dag används för marksänd tv ska således då vara frigjort för annan användning. Det andra alternativet innebär att marknätet för tv behålls till 2044. Enligt detta alternativ ska endast hälften av de muxar som används i dag användas under en tioårsperiod innan nedsläckningen sker. Public service-aktörerna skulle fortsatt vara skyldiga att sända i marknätet under övergångsperioden. Användningen av färre muxar beskrivs kunna möjliggöra att värdefullt spektrum frigörs för annan användning, samt skulle enligt den brittiska marknätsdistributören innebära lägre distributionskostnader jämfört med att hela frekvensutrymmet fortsatt är avsatt för tv. Den brittiska regeringen anger att det finns starka skäl för en genomförd övergång från marksänd tv till ip-tv-tjänster senast 2034.¹²

Brittiska public service-företag, som BBC, ITV och Channel 4, driver på för en komplett nedsläckning av det traditionella marknätet för tv till förmån för renodlade internetsändningar från mitten av 2030-talet. Enligt dem skulle kostnaden för att fortsätta sända i marknätet efter 2034 bli mycket hög – över en miljard pund – även med

¹¹ <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410829/frekvensforordningen-uppdaterats-andringar-inom-frekvensomradena-for-televisionsverksamhet-och-myndighetsnaten>, webbsida läst 2026-08-20.

¹² A new strategic direction for UK media, Department for Culture, Media and Sport, juni 2026, s. 64.

ett kraftigt minskat sändningsutrymme. Pengar som annars skulle kunna läggas på programproduktion.¹³

6.2.4 Frekvensbandet är attraktivt

470–694 MHz har goda utbredningsegenskaper och är attraktivt för mobila tillämpningar. Enligt PTS finns ett intresse både hos operatörer och industri. Det finns ett flertal tänkbara tillämpningar, däribland mobilt bredband med 5G- eller 6G-teknik, där särskilt 600 MHz-bandet kan vara aktuellt för 6G.

Försvarsmakten bedömer att det stora flertalet länder inom Nato på sikt kommer att vara intresserade av att använda band i 470–694 MHz-området för försvarsändamål nationellt och inom alliansen. I Sverige har Försvarsmakten redan begärt primär tilldelning i frekvensbandet 470–512 MHz för militära ändamål vid omplanering av frekvensområdet. Försvarsmakten har till PTS framfört behov av och önskemål om en tilldelning för mobil radio i detta frekvensområde.¹⁴ Flertalet på marknaden förekommande militära mobila UHF-system – samt många av Försvarsmaktens befintliga system – har möjlighet att verka i området 470–512 MHz.

6.2.5 Att fördela frekvenser

Om utbudet av frekvenser räcker för att möta efterfrågan kan allas behov tillgodoses. PTS ger då tillgång till frekvenser genom att den som först ansöker tilldelas tillstånd, alternativt genom undantag från tillståndsplikt. Om det råder brist i ett frekvensutrymme kan PTS besluta att antalet tillstånd som beviljas inom utrymmet ska begränsas, för att garantera en effektiv användning av radiofrekvenser. Tillstånd ska då i stället tilldelas antingen genom ett anbudsförfarande, där den som bjuder högst vinner tillståndet, eller genom ett jämförande urvalsförfarande eller genom en kombination av dessa förfaranden¹⁵. Vid ett jämförande urvalsförfarande görs urvalet utifrån sökandes utfästelser om att till exempel tillhandahålla täckning och utbyggnad. Sådana

¹³ <https://www.everyonetv.co.uk/future-of-tv>, webbsida läst 2026-09-14.

¹⁴ Försvarsmaktens svar på PTS enkät avseende frekvensområdet 470–694 MHz, 2025-05-13, dnr FM2025-13257:3.

¹⁵ I vardagligt tal kallat skönhetsstävlan.

utfästelser är ofta förenade med en kostnad och kan därmed sägas vara ett uttryck för betalningsvilja.

Vid tilldelning av frekvenser för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Försvarets radioanstalt fattar PTS beslut om frekvenstilldelning efter hörande av dessa myndigheter.¹⁶ Detta görs efter en avvägning mellan dessa och andra intressenters behov av frekvenser. I denna avvägning kan en samhällsekonomisk analys ingå som visar hur behoven kan tillgodoses på ett så effektivt sätt som möjligt.

När det gäller tillstånd för användning av frekvenser för utsändning till allmänheten av radio- och tv-sändningar i marknäten är det regeringen eller av regeringen utsedd myndighet som beslutar om vilken aktör som ska få rätt att sända. PTS beslutar därefter om tillstånd för de radiosändare som ska möjliggöra att dessa sändningar når allmänheten.¹⁷

6.2.6 Visst sändningsutrymme behövs för tv-sändningar så länge public service är skyldigt att sända tv i marknätet

Skyldigheten för SVT att sändningarna i marknätet ska nå minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen gäller till och med 2033, enligt riksdagens beslut från oktober 2025.¹⁸ Så länge detta gäller behöver sändningsutrymme vara fortsatt upplåtet för tv-sändningar i marknätet. Ett frigörande av hela tv-bandet för annan verksamhet kräver således, utöver vad som redogjorts för ovan, att det inte finns någon skyldighet för public service att sända i marknätet. Det torde i sin tur förutsätta att public service-utbudet finns tillgängligt på annat sätt än genom marknätssändningar för alla som vill ta del av det samt att sändningarna sker på ett sådant sätt att behoven kopplade till beredskap och säkerhet tillgodoses.

¹⁶ Enligt 3 kap. 3 § första stycket lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation gäller inte kravet på tillstånd Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarmakten eller Försvarets radioanstalt. Det gäller inte heller för Försvarets materielverk vid verksamhet som verket bedriver på uppdrag av Försvarmakten eller Försvarets radioanstalt. Enligt andra stycket samma paragraf beslutar PTS – efter hörande av Försvarmakten – om tilldelning av radiofrekvenser för Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk samt om de ytterligare villkor som behövs. När det gäller Polismyndigheten och Säkerhetspolisen beslutar regleringsmyndigheten i sådana frågor efter hörande av dessa myndigheter.

¹⁷ Se PTS Spektrumpolicy, PTS-ER-2024-15 s. 19 f. med hänvisningar till lagrum.

¹⁸ Prop. 2024/25:166, bet. 2025/26:KrU2, rskr. 2025/26:15.

6.2.7 Tillgången till tv över internet och marknätens betydelse för beredskap och säkerhet

I utredningens delbetänkande konstateras bland annat att tv-tittandet över marknätet minskar och att befolkningens tillgång till public service-företagens innehåll över internet över lag är mycket god. Vidare sker omfattande insatser från det allmänna för att främja bredbandsutbyggnad. I delbetänkandet anges också att även om marknätet har goda förutsättningar för att få ut information vid höjd beredskap eller fredstida krissituationer är det – åtminstone initialt – endast en mindre del av befolkningen som skulle ha faktisk möjlighet att ta emot marksänd tv. I delbetänkandet anges att år 2024 var det cirka tio procent av den svenska befolkningen som uppgav sig ha tillgång till minst en tv med mottagning via antenn (s. 89). Det är sannolikt än färre som nu har faktisk möjlighet att ta emot marksänd tv – och än färre inom några år.

Tillgången till tv över internet

I delbetänkandet bedöms att tillgång till internet om 10 Mbit/s i regel är tillräckligt för att kunna ta del av radio- och tv-program av god kvalitet.¹⁹ Tillgången till utrustning som krävs för att ta del av tv över internet är god. I delbetänkandet konstateras också att distributionen av tv över internet över lag är väl fungerande och att det generellt inte är några problem med kvaliteten. PTS genomför årligen en kartläggning av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige. Redan 2024 hade 99,88 procent av de svenska hushållen och företagen tillgång till bredbandsinfrastruktur med 30 Mbit/s vid fasta punkter i sin absoluta närhet.²⁰ I 2025 års kartläggning beskriver PTS var Sverige befinner sig förhållande till de mål som fastställts i Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030.²¹ Ett av delmålen i strategin är att alla hushåll och verksamhetsställen senast 2030 ska ha tillgång till infrastruktur som medger minst 1 Gbit/s där det bedöms samhällsekonomiskt motiverat. Av PTS rapport framgår att andelen hushåll med faktisk tillgång eller möjlighet att ansluta till 1 Gbit/s via trådbundna accesstekniker den 1 oktober 2025 kunde uppskattas till 98,53 procent. I glesbygd var

¹⁹ S. 118.

²⁰ SOU 2025:116, s. 111 f. hämtat från PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2024 (PTS-ER-2025:7).

²¹ PTS, Mobiltäcknings- och bredbandskartläggningen 2025, PTS-ER-2026:11.

andelen med faktisk tillgång eller möjlighet att ansluta sig till 1 Gbit lägre, cirka 87,91 procent. Med lågflygande satelliter är det emellertid möjligt att täcka hela Sverige. Användningen av internet via satellit har ökat kraftigt de senaste åren men är fortfarande marginell. Under 2025 fanns cirka 8 500 abonnemang, alla med en nedladdningshastighet om 100 Mbit/s eller mer.

Vidare uppger 99 procent bland de som är 16–64 år att de använder internet dagligen.²²

Det kan noteras att SVT – för att täcka de cirka 9 000 hushåll som inte har möjlighet att ta emot bolagets sändningar via marknätet – ingått ett avtal med en satellitoperatör för att säkerställa att hushållen kan få tillgång till SVT:s kanaler utan extra kostnad – förutom en depositionsavgift.²³

Marknätens betydelse för beredskap och säkerhet

Marknäten har länge haft en stor betydelse för beredskap och säkerhet.

Public service-utredningen, SOU 2024:34, presenterades i maj 2024. Regeringen lämnade året därpå, i maj 2025, förslag om innehållet i public service-uppdraget 2026–2033 till riksdagen. Riksdagen beslutade i oktober 2025 i enlighet med förslagen i propositionen. Bedömningen är att public service-företagen ska sända i marknäten och där vara skyldiga att nå 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen under de närmaste åtta åren. Regeringen menade att marknäten fortsatt är viktiga för att nå hela befolkningen. Även om konsumtionsmönstren på mediemarknaden har förändrats sett till befolkningen som helhet finns det fortfarande de som enbart har tillgång till public service-företagens utbud via marknäten. Många använder marknäten för att ta emot sändningar i exempelvis fritidshus. Därtill kommer marknätens betydelse för beredskap och säkerhet.²⁴

Det kan även läggas till att teknisk tillgång genom internetaccess och innehav av modern utrustning inte alltid är tillräckligt ur ett tillgänglighetsperspektiv. Anpassningar till en digital miljö, särskilt för äldre och personer med funktionsnedsättning, kan i vissa fall vara krävande och förutsätter krav på tillgänglighetsanpassningar i digital miljö.

²² Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2025*.

²³ SVT svar till public service-utredningen.

²⁴ Prop. 2024/25:166, s. 101 och 102.

Som utredningen konstaterat används endast en begränsad del av frekvensutrymmet som är avsatt för tv. Denna ineffektiva användning bör vägas mot behovet av marknätet ur beredskaps- och säkerhetssynpunkt. Public service är en kollektiv nytthet som har ett demokratiskt värde för samhället.²⁵ Det är därför viktigt att public service-företagens utbud finns tillgängligt för alla som vill ta del av det. Intresset av att ta del av marksänd tv är emellertid fortsatt lågt och därtill minskande – allt färre har relevant mottagningsutrustning och efterfrågan sjunker. Som anges i delbetänkandet finns inga tv-apparater eller mottagningsutrustning som enkelt kan tas fram vid höjd beredskap eller i fredstida krissituationer, till skillnad mot radio. Detta får till följd att relevansen av marknätet för tv ur beredskapssynpunkt minskar. Marknäten för radio är däremot fortsatt efterfrågade av såväl programföretagen som lyssnarna, och kommer troligen att vara så även efter utgången av 2033.

Samtidigt som tv-tittandet i marknätet minskar ökar kostnaden för SR och SVT att sända i marknäten – för SVT fördubblades priset mellan 2024 och 2026. Det kan ifrågasättas om den låga efterfrågan verkligen motiverar de höga kostnaderna för att sända tv i marknätet. Ur beredskapssynpunkt torde det vara mer rimligt att SVT i stället lägger pengarna på att förbättra säkerheten för sändningar över andra distributionsformer – med beaktande av sändningarnas betydelse för att nå allmänheten och för beredskapen.

Som utredningen konstaterat är det inte uteslutet att det – då tv inte längre sänds i marknätet – ändå finns behov av att kunna återaktivera utsändningar, exempelvis vid höjd beredskap, se avsnitt 3.4.3. Mottagning skulle då kunna ske vid utpekade samlingspunkter. Visst sändningsutrymme kan således behöva reserveras för detta ändamål om inte behoven av beredskap och säkerhet kan tillgodoses på annat sätt, exempelvis via internet eller satellit. Kostnaden för att kunna återaktivera utsändningar av tv i marknätet är sannolikt hög i förhållande till mervärdet och behöver därför analyseras närmare.

²⁵ SOU 2024:34, s. 216.

6.2.8 Förslag om att tillsätta en utredning om avveckling av tv-sändningar i marknätet

Bedömning

Det är rimligt att skyldigheten för public service att sända tv i marknätet upphör senast vid tillståndsperiodens utgång.

Förslag

En utredning tillsätts med uppdrag att utreda förutsättningarna för hur och när en avveckling av tv-sändningarna i marknätet kan ske.

Som redan konstaterats förutsätter möjligheten att frigöra hela frekvensområde 470–694 MHz att public service inte längre är skyldigt att sända i marknätet för tv och att utfärdade tillstånd upphört.

Riksdagen beslutade för snart ett år sedan att public service ska sända tv i marknätet till och med 2033. Utgångspunkten är att det åttaåriga beslutet ska stå sig under hela perioden. Väsentliga händelser har emellertid inträffat sedan 2023 års parlamentariska public service-kommitté i maj 2024 lämnade förslag till hur public service-uppdraget ska regleras från och med 2026. Betal-tv lämnade marknätet vid årsskiftet 2024/2025 och året därpå lämnade även TV4 marknätet. Därmed finns inget kommersiellt intresse av att sända tv i marknätet.

Det är allt färre som kan ta emot tv över marknätet. Därmed minskar marknätets betydelse – vad gäller tv – ur beredskapssynpunkt. Samtidigt finns goda möjligheter för de flesta att ta del av tv över internet. Det kan också tilläggas att kostnaden för att nå en tittare i marknätet blir allt högre för SVT – enligt en prognos från programföretaget blir den årliga kostnaden för att nå en tittare ungefär 1 463 kronor 2028. Det kan jämföras med 2024 års kostnad om cirka 170 kronor per tittare (se delbetänkandet s. 82). Sändningar i marknätet kostar helt enkelt mycket i förhållande till efterfrågan. Ökade priser för marknätssändningarna minskar samtidigt utrymmet för finansiering av satsningar på säkerhet via andra distributionssätt samt programverksamheten. Vidare är som anges ovan spektrum värdefullt för andra användningsområden. Därför är det rimligt att skyldigheten för public service att sända tv i marknätet upphör senast vid tillståndsperiodens utgång.

Att avveckla tv-sändningar i marknätet innebär en anpassning till utvecklingen på marknaden. För att kunna fatta beslut om ordnad avveckling, exempelvis kring vilka förutsättningar som krävs för en avveckling och lämplig tidpunkt, är det av vikt att det finns ett gott beslutsunderlag. En utredning som inleds i närtid om ändrad skyldighet att sända i marknätet skulle ge public service-företagen och Teracom möjlighet till god framförhållning för att anpassa verksamheten. Det skulle också ge tid att förbereda och sätta in särskilda insatser för den del av befolkningen som inte är digitalt inkluderad. Att utreda frågan om fortsatt skyldighet för public service att sända tv i marknätet först kort inför eller efter nästa tillståndperiod medför en onödig fördröjning, osäkerhet för marknaden och sämre möjligheter till förberedande insatser. Det kan ifrågasättas om detta innebär god hushållning med skattebetalarnas medel.

Frågan om fortsatta sändningar av tv i marknäten diskuteras i andra europeiska länder. I Storbritannien har ett förberedande arbete redan inletts med att planera för utfasning av marksänd tv till i första hand 2034, se avsnitt 6.2.3.

Mot denna bakgrund bör det tillsättas en utredning för att utreda förutsättningarna för samt hur och när en avveckling av tv-sändningarna i marknätet kan ske. Nedan utvecklas vad en sådan utredning bör titta närmare på.

Eftersom public service är en kollektiv nytthet som har ett demokratiskt värde för samhället²⁶ bör utgångspunkten vara att sändningarna ska nå hela befolkningen. Tillgången till bredband och utrustning för att ta emot radio och tv över internet är mycket god som utredningen konstaterar i delbetänkandet.²⁷ Vad gäller säkerhet och robusthet i distributionen över internet anges i delbetänkandet bland annat följande.²⁸ Radio- och tv-distribution över internet sker till stor del över samma infrastruktur som övrig internetdistribution. Hot mot säkerheten, som exempelvis elavbrott och överbelastningsattacker, kan drabba radio- och tv-distributionen men även distributionen av annat innehåll på internet. Pågående omfattande offentliga åtgärder för att förbättra säkerheten i elektroniska kommunikationer medför positiva effekter även för säkerheten vid distribution av radio och tv över internet. I delbetänkandet föreslås därtill åtgärder som skapar

²⁶ SOU 2024:34 s. 216.

²⁷ S. 110 och 115.

²⁸ S. 140–165.

förutsättningar för att höja säkerheten för specifikt radio- och tv-tjänster över internet.

I dag saknas löpande uppföljning av hur många som saknar möjlighet att ta del av tv på annat sätt än via marknätet. Det bör därför analyseras vilken påverkan en ändrad skyldighet kan innebära för dem som ännu inte är digitalt inkluderade. Utredningen bör överväga åtgärder som kan behöva vidtas för att minska denna påverkan, inklusive frågan om särskilt stöd, utbildning och tydlig information. Det kan vara hushåll som saknar eller av olika skäl valt bort tillgång till internet eller adekvat mottagningsutrustning. Påverkan för äldre och personer med funktionsnedsättning bör särskilt analyseras. Vidare bör undersökas om sändningar via exempelvis satellit kan komplettera de hushåll som i dag saknar möjlighet att ta emot sändningar via internet – på samma sätt som i dag sker för dem som saknar möjlighet att ta emot sändningar via marknätet.

I det arbete som initierats i Storbritannien inför avvecklingen av marksänd tv är utgångspunkten att övergången – som ska vara branschledd – ska ske på så sätt att ingen lämnas utanför. Av det papper som den brittiska regeringen remitterade i slutet av juni 2026 framgår bland annat att ett frigörande av tv-bandet 2034 kräver särskilda insatser. Fokus ska ligga på att säkerställa att alla fortsatt kan ta del av tv-utbudet inklusive innehåll från public service. Det diskuteras att stöd exempelvis skulle kunna omfatta praktisk hjälp, tydlig information och riktat stöd till hushåll som är i behov därav. Eftersom vissa grupper i Storbritannien – såsom äldre, personer med funktionsnedsättning eller med låga inkomster – i lägre utsträckning har tillgång till tillförlitligt internet eller den digitala kompetens som krävs föreslås att särskilda stödåtgärder tas fram.

Frågan om hur en avveckling i Sverige kan gå till bör omfattas av den föreslagna utredningens uppdrag liksom vilka konsekvenser en avveckling får. Trots att förslaget endast omfattar tv kan en avveckling få konsekvenser – inte bara för leverantörer såsom Teracom utan även andra kunder som nyttjar den landsomfattande infrastrukturen för marknäten för radio och tv inklusive public service-företagen som sänder radio, kommersiella radioföretag och samhällsviktiga aktörer. Utredningen bör även beakta eventuella konsekvenser för samhällets krisberedskap och totalförsvar. Vidare bör det tas fram en tidplan för utfasning samt en uppskattning av kostnader och finansiering.

En fråga för utredningen att överväga är om villkoret vad gäller befolkningstäckning ska formuleras teknikneutralt. Public service-företagens villkor är i dag i allt väsentligt teknikneutrala, det gäller såväl villkor som är innehållsrelaterade eller som rör säkerhet för produktion och distribution eller VMA, till skillnad mot villkoret om täckning. Norge, såväl som Finland har villkor om att public service-bolagen NRK respektive YLE ska nå en viss andel av befolkningen. Villkoren är teknikneutrala och således inte knutna till marknäten.

En utredning bör även överväga behovet av författningsändringar. Vissa bestämmelser i radio- och tv-lagen är exempelvis kopplade till tillstånd att sända i marknätet, och påverkas därmed om det inte längre skulle finnas något tillstånd. Det gäller till exempel regler om vidare-sändningsplikten enligt 9 kap. radio- och tv-lagen. Även frågor kopplade till rättighetsklarering enligt upphovsrättslagen kan behöva analyseras. Det saknas i dag möjlighet att ställa täckningskrav på andra distributionsformer än marknäten och en utredning bör därmed även se över behovet av och möjligheten till sådana författningsändringar.

Frågan brådskar. I den bästa av världar hade dessa tagits om hand av en parlamentarisk public service-kommitté. En sådan brukar tillsättas först vid slutet av tillståndsperioden och ha en bred palett med frågor att utreda. Med tanke på distributionens betydelse och det arbete som måste vara utfört innan en eventuell avveckling kan genomföras är det rimligt att redan nu tillsätta en utredning för detta.

6.3 Public service-företagen bör undersöka möjliga områden för närmare samarbete

Bedömning

Public service-företagen bör undersöka möjliga områden för närmare samarbete i samband med leverantörsförhandlingar som rör distribution, inklusive avtalsförhandlingarna med Teracom.

SR, SVT och UR är självständiga dotterföretag till Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, som äger samtliga aktier i de tre bolagen.

I SOU 2024:34 behandlas frågan om ett ökat samarbete mellan public service-företagen (s. 385–388). Det framgår att samarbete pågår inom flera områden, framför allt inom fastigheter, upphandling, administration och olika stödfunktioner. Exempelvis har samarbetet inom säkerhetsområdet intensifierats under de senaste åren.

När det gäller kravställning avseende robusthet och återhämtningsförmåga bland annat i samband med påfrestningar vid höjd beredskap sker dock ingen närmare samordning mellan SR och SVT i dagsläget. Programföretagen har enskilda avtal med Teracom vad gäller distributionen i marknäten, där olika villkor kan ställas. Det innebär att SR och SVT inte kan avgöra om det andra företags specifika behov av till exempel reservkraft är kostnadsdrivande. Det innebär också att det sker separata upphandlingsprocesser och förhandlingar om villkor.

I besluten om public service-uppdraget ställs likalydande villkor på public service-företagen om exempelvis säkerhet i distributionen. Ett samarbete mellan public service-företagen kring alla distributionsformer kan vara en möjlig källa till effektivisering och kostnadsbesparing. Samarbete kring kravställning avseende distribution skulle inte påverka eller beröra programutbud eller det redaktionella arbetet. Vad gäller marknätssdistributionen skulle ett utökat samarbete mellan public service-företagen exempelvis kunna innebära en gemensam upphandlingsprocess med efterföljande gemensamt avtal med distributören. De är dock separata bolag och möjligheten till samarbete kan begränsas på grund av att sekretess gäller mellan bolagen. Ett samarbete – så långt det är möjligt – torde stärka public service-företagens förhandlingsposition gentemot avtalsparter och kunna medföra en besparing för bolagen. Vissa särlösningar skulle företagen givetvis kunna ha, exempelvis har UR i dag avtal med Sunet (Swedish university computer network). I dag finns också, vad gäller internetdistributionen, olika lösningar för CDN (nätverk för distribution av media) hos företagen. Utredningen har inte haft möjlighet att – med den begränsade tid som stått tillhanda – närmare analysera frågan om samarbete kring distributionen.

Sammantaget kan ett närmare samarbete mellan public service-företagen kring distribution innebära flera fördelar. Företagen bör därför undersöka möjliga områden för närmare samarbete i samband med leverantörsförhandlingar som rör distribution, inklusive avtalsförhandlingarna med Teracom.

Det kan noteras att regeringen i prop. 2024/25:166 bedömer att frågan om hur public service-verksamheten ska vara organiserad bör utredas. Regeringen anger att det finns behov av att ta fram ett beredningsunderlag under kommande uppdragsperiod om för- och nackdelar med olika koncernstrukturer för public service-verksamheten.²⁹

²⁹ S. 147–148.

7 Slutsatser

Teracom – som äger och driver marknäten för radio och tv – levererar med hög kvalitet inom samtliga segment. Detta är en samstämmig uppfattning som framkommit i den dialog som utredningen fört med bolagets kunder. Det finns även en samstämmighet om att den kompetens som Teracom besitter efterfrågas i sammanhang där bolaget har svårt att medverka med nuvarande förutsättningar.

Utredningen har inventerat och analyserat åtgärder för att på ett mer ändamålsenligt sätt skapa mervärde för Sverige med utgångspunkt i den infrastruktur och de kompetenser som Teracom förfogar över. I tur och ordning har denna analys omfattat åtgärder som avser ägarstyrning inklusive samhällsuppdrag, finansiering av samhällsuppdrag och samhällsviktig verksamhet samt förändringar av ägande eller verksamhetsform.

Utredningen tar även upp frågan om den framtida användningen av frekvenserna som är avsatta för tv i marknäten. Ytterligare en relaterad fråga är hur länge det kan vara rimligt och motiverat att villkor kvarstår för public service att nå 99,8 procent av befolkningen genom tv-sändningar i marknätet.

7.1 Samhällsuppdrag

Det är angeläget att samhällsuppdraget anpassas till förändrade förutsättningar i omvärlden. Verksamheten behöver en långsiktigt hållbar inriktning som speglar de behov staten ser med beaktande av teknisk utveckling, marknadsförutsättningar och nationella säkerhetsintressen.

Användningen av marknäten har förändrats. Det saknas en gemensam förståelse för verksamhetens betydelse – och villkoren inklu-

sive prissättningen – för distribution av radio och tv respektive för andra samhällsviktiga verksamheter.

Att förändra och precisera samhällsuppdraget kan utöver gemensam förståelse även bidra till att statens styrning av verksamheten ändrar fokus och breddas till ett vidare perspektiv för utveckling och förvaltning av infrastruktur som är av central betydelse för totalförsvaret.

Utredningen föreslår att ägaranvisning ska tas fram för nuvarande samhällsuppdrag. Därtill bedömer utredningen att det bör övervägas att förändra samhällsuppdraget. Detta kan dock inte hindra prishöjningar för kunder.

7.2 Finansiering

Utredningen har utvärderat alternativa sätt att finansiera marknäten för radio och tv, med utgångspunkten att åstadkomma förbättrad kontroll eller ökad effektivitet. En bristfällig finansiering kan begränsa verksamhetens leverans av tjänster till samhällsviktiga kunder under alla förhållanden inklusive väpnat angrepp på Sverige. För kortsiktiga åtgärder är anslag ett relevant redskap. Däremot är årligen återkommande anslag inte ett lämpligt verktyg jämfört med alternativa åtgärder, som att anpassa ägande eller verksamhetsform till de långsiktiga behov staten ser.

Det finns en rad utmaningar med att på ett tillförlitligt och robust sätt precisera vilka belopp ett årligt anslag skulle uppgå till, i ljuset av att detta förutsätter fleråriga prognoser och subjektiva modeller för beräkning och fördelning av kostnader. Anslagsfinansiering medför svåra frågor av beräkningsteknisk men även av principiell karaktär.

Det är utmanande att definiera gränsdragningen mellan anslagsmedel och den medelstillsdelning som riksdagen redan fastställt för public service-företagen och hur dessa finansieringsformer relaterar till varandra.

Av dessa skäl har utredningen valt att inte rekommendera anslag som ett sätt att löpande finansiera kostnader för samhällsuppdraget, varken till public service-företagen eller till Teracom.

7.3 Ägande och verksamhetsform

Utredningen har på ett övergripande plan undersökt förutsättningar för att förändra ägandet för hela eller delar av den verksamhet som Teracom bedriver, alternativt att förändra organisationen genom överföring av verksamhet till myndighet.

Utredningen har funnit att det finns förutsättningar att adressera de möjligheter som staten och bolagets kunder ser för att utveckla verksamheten ytterligare och långsiktigt öka betydelsen för totalförsvaret. Det återstår frågeställningar och analyser som utredningen bara haft möjlighet att identifiera och översiktligt beskriva i detta betänkande. Bland dessa kan särskilt nämnas de skyddsvärden som Teracom hanterar för sina uppdragsgivares räkning. Därför rekommenderar utredningen att fortsatt arbete genomförs för att närmare undersöka förutsättningar för ägarförändring respektive överföring av vissa verksamhetsdelar till en eller flera myndigheter.

Utredningen föreslår att fortsatt arbete utförs för att undersöka en ägarförändring och samtidigt beakta möjligheterna att då överföra mindre delar av verksamheten i Teracom till myndighet. Det rör sig om utvalda tillgångar och vissa åtaganden för kunder som är av betydelse för nationella säkerhetsintressen.

Även alternativet att överföra verksamheten till en eller flera myndigheter bör undersökas närmare. Vid en sådan åtgärd finns det vissa utmaningar bland annat kopplat till offentlighet och sekretess.

Åtgärder för att förändra eller förtydliga samhällsuppdraget och utforma ägaranvisning ska genomföras förutsatt att de inte fördröjer mer angelägna åtgärder kopplat till ägande och verksamhetsform.

7.4 Andra åtgärder

Det finns inte något kommersiellt intresse av att sända tv i marknätet och allt färre tar del av tv på detta sätt. Vid en översyn av hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras och finansieras går det inte att bortse från konsekvenserna av denna utveckling. Även om villkoren för public service att sända tv i marknätet nyligen har beslutats behövs en översyn av skyldigheten. Det är angeläget att även en sådan översyn inleds i närtid, bland annat för att kunna fatta beslut om ordnad avveckling, där

analyser och förberedande insatser krävs. Villkoret för public service att sända i marknätet för tv, samt alternativ användning av frekvensutrymmet som avsatts för tv, har betydelse för frågan om hur marknäten bör finansieras och organiseras. Utan SVT i marknäten för tv skulle finansieringen förändras vilket medför att åtgärder behöver vidtas. Det finns möjlighet till minskade kostnader för driften av marknäten om tv inte längre sänds i marknätet. Dessa medel kan användas för annat, exempelvis till att förbättra säkerheten i andra distributionsformer.

8 Konsekvensanalys

8.1 Inledning

I detta kapitel redovisas utredningens bedömning av konsekvenserna av att genomföra de åtgärder som föreslås i betänkandet. De föreslagna åtgärderna omfattar framtagande av ägaranvisningar för samhällsuppdraget, närmare undersökning av organisatoriska förändringar i termer av ägande eller verksamhetsform, översyn av regeringens beslut om sändningsutrymme samt tillsättning av en utredning med uppdrag att utreda förutsättningarna för, hur och när en avveckling av tv-sändningarna i marknätet kan ske. Utredningen avgränsar därmed konsekvensanalysen till förslagen och analyserar exempelvis inte konsekvenser av eventuellt förändrat ägande eller verksamhetsform – vilket skulle kunna vara resultatet av en fortsatt undersökning av organisation för marknäten. Utredningens bedömningar redovisas i enlighet med vad som anges i de ursprungliga direktiven till denna utredning samt tilläggsdirektiven, enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

8.2 Ägaranvisning för samhällsuppdraget

8.2.1 Problembeskrivning och alternativ som övervägts

Teracoms samhällsuppdrag innebär i korthet att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program i marknäten. I kapitel 3 föreslås att det tas fram ägaranvisningar för Teracoms samhällsuppdrag. Ägaranvisningarna innebär sammanfattningsvis att samhällsuppdraget tydliggörs och beskrivs närmare, att specifika lönsamhetsmål för samhällsuppdraget anges, att krav på redovisning och rapportering av kostnader och intäkter för samhällsuppdraget ställs,

samt att uppdragsmål tas fram. Syftet är i korthet att tydliggöra och precisera ägarens kravställning gentemot bolaget i relation till det samhällsuppdrag riksdagen fastställt, öka tydligheten och transparensen kring kostnader och intäkter för samhällsuppdraget samt genom att specificera mål förbättra möjligheterna att följa upp samhällsuppdraget.

Många statligt ägda bolag med samhällsuppdrag har ägaranvisningar, men sådana saknas för Teracom. Regeringen har vid upprepade tillfällen uttryckt att minst ett uppdragsmål för Teracom ska tas fram. Om inte någon åtgärd vidtas finns risk att det fortsätter vara otydligt för intressenter vad Teracoms nuvarande samhällsuppdrag innebär. Sådan förståelse kan vara viktig som beslutsunderlag för bolagets kunder, uppdragsgivare, leverantörer och konkurrenter. Utan ägaranvisning är det otydligt vilken avkastning som förväntas från ägaren för samhällsuppdraget respektive för verksamheten som helhet.

De programföretag som är kunder till bolaget har uttryckt att de underlag som är tillgängliga i dag inte är tillräckliga för att skapa nödvändigt förtroende för att bolagets kostnadsunderlag motiverar de priser som bolaget begär. Genom att i ägaranvisning komplettera kraven på redovisning och rapportering förbättras möjligheten för ägaren att förstå Teracoms kostnadsunderlag och möjligheten att granska detta.

Med uppdragsmål kompletteras möjligheterna att följa upp hur samhällsuppdraget utförs. Dessutom kan krav och förväntningar från ägaren uttryckas som underlag för dialog om effektivisering och kapacitetsutnyttjande av den infrastruktur Teracom förvaltar.

Det finns inte några mindre ingripande alternativ som skulle få samma effekt. Ägaranvisningarna syftar inte till att ändra det uppdrag som Teracom har enligt nuvarande samhällsuppdrag.

8.2.2 Kostnader och finansiering

För ägarförvaltningen samt övriga berörda departement på Regeringskansliet innebär förslaget att arbete med att ta fram, förvalta och följa upp ägaranvisningar behöver ske. Detta bedöms vara en av de ordinarie uppgifter bolagsförvaltningen har och bör därmed kunna ske inom ramen för det löpande arbetet med bolagsförvaltningen.

De administrativa kostnader som arbetet medför bedöms därför ingå i befintlig budget för myndigheten.

För Teracom innebär förslaget kostnader för anpassning. Det kan behöva tas fram kompletterande redovisning och rapportering för bland annat uppföljning av uppdragsmålen. Detta bedöms kunna rymmas inom de kostnader som redan i dag budgeteras för befintlig rapportering och uppföljning.

Fördelar med förslaget är att det kan innebära att det finns ett större fokus på uppföljning av Teracom's samhällsuppdrag, vilket kan leda till en ökad trygghet hos ägare och andra intressenter om att samhällsuppdraget är prioriterat. Fördelar med förslaget är därmed att styrningen och uppföljningen av hur samhällsuppdraget sköts kan kompletteras, vilket förbättrar ägarförvaltningens möjligheter att vidta åtgärder om förutsättningarna för bolaget förändras samt att förtroendet för hur bolaget utför samhällsuppdraget kan öka.

För public service-företagen och andra kunder till Teracom innebär förslaget att det genom rapporteringen tillkommer ytterligare underlag vilket kan skapa mer tydlighet och transparens avseende hur samhällsuppdraget definieras och vad det innebär. Detta ger underlag för en mer underbyggd löpande dialog om hur samhällsuppdraget ska skötas och vid behov justeras samt vilka förväntningar ägaren har på bolagets utförande av samhällsuppdraget. Även för kunder som köper andra tjänster än radio- och tv-distribution i marknäten innebär ägaranvisningar en större tydlighet kring samhällsuppdraget, vilket kan vara positivt för förtroendet. Om ägaranvisningen även innehåller ett separat ekonomiskt mål som anger att det inte finns någon förväntan från ägaren om att samhällsuppdraget ska generera ett överskott kan det även utgöra en kompletterande grund för prissförhandling och medföra positiva effekter för prissättningen gentemot kunder.

8.2.3 Förenlighet med EU-rätt

Utredningens förslag bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslaget om att i ägaranvisning ange att inget överskott förväntas för samhällsuppdraget innebär inte någon förändring jämfört med nuva-

rande förhållanden, utan utgör endast ett förtydligande av de nuvarande målen för att detta ska vara transparent.

8.2.4 Ikraftträdande, informationsinsatser och utvärdering

I avsnitt 3.3.7 beskrivs bland annat att ägarens anvisningar till bolaget fastställs genom beslut på bolagsstämma samt att Teracoms nästa årsstämma måste äga rum senast den 30 april 2027. Det finns även möjligheter att efter genomförd analys och beslut kalla till extra bolagsstämma. Ägaranvisningar bör kunna gälla omedelbart efter beslut.

Utredningen bedömer i avsnitt 3.4.3 att det bör övervägas ett ändrat samhällsuppdrag för Teracom. Som framgår av det avsnittet bör ägaranvisningar tas fram även vid ett förändrat samhällsuppdrag. Utredningen har även identifierat behov av att se över förutsättningarna för förändrat ägande respektive förändrad verksamhetsform (se kapitel 5). Åtgärder för att förtydliga samhällsuppdraget samt fortsatta överväganden om förändrat samhällsuppdrag ska genomföras förutsatt att de inte fördröjer mer angelägna åtgärder kopplat till ägande och verksamhetsform.

Det är lämpligt att berörda intressenter, som de programföretag som är kunder till Teracom, får information om att ägaranvisningar tagits fram.

En utvärdering av förslagets konsekvenser, bland annat om ägaranvisningar med uppdragsmål är lämpligt utformade och haft önskad effekt, bör göras en tid efter att anvisningarna beslutats. Det är lämpligt att en första utvärdering sker ett år efter att anvisningarna börjat tillämpas.

8.3 Organisatoriska förändringar av ägande och verksamhetsform undersöks närmare

8.3.1 Problembeskrivning och alternativ som övervägts

Teracoms verksamhet har betydelse för olika aspekter av den fortsatta utvecklingen av totalförsvarets förmågor. När Teracom bildades rädde andra förutsättningar än dagens och det har hittills inte funnits anledning att förändra verksamhetsform och ägande. Vid

några tillfällen har det analyserats huruvida det statliga ägandet fortfarande är befogat, men analyserna resulterade inte i att regeringen valde att överväga konsekvenser av att förändra verksamhetsformen. Det finns i dag utmaningar kopplat till att samhällsuppdragets betydelse förändrats, bland annat genom det pågående teknikskiftet för radio och tv och ökade priser för vissa av bolagets kunder, som skett till följd av att kommersiell tv lämnat marknätet. Vidare finns relativt ny lagstiftning som medför att myndigheter i minskad utsträckning ser möjligheter att utkontraktera verksamhet som omfattas av säkerhetsskydd och i stället integrerar sådan verksamhet i sin egen organisation. Förändringar som utredningen analyserat avseende samhällsuppdraget, ägarstyrning och finansiering adresserar inte dessa utmaningar.

En förändrad organisation med ett annat ägande innebär nya förutsättningar för att samordna infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv med en större verksamhet, vilket kan medföra ökad kostnadseffektivitet. En större verksamhet medför stordriftsfördelar och bättre riskspridning.

En överlåtelse av verksamheten till myndighet innebär direkt statlig kontroll och möjligheter att delta i initiativ som bygger på myndighetssamverkan. Marknäten kan i ökande utsträckning betraktas som ett statligt åtagande. Tidigare fanns en kommersiell bärkraft för tv som numera saknas. Att överföra delar av verksamheten i Teracom till en myndighet, innebär förutom ökad statlig rådgivning och kontroll även förenklad samverkan, vilket förbättrar möjligheter till nationell samordning av bland annat kvalificerad fältservice av nationella kommunikationsnät.

Utredningen ser därmed fördelar med två olika sätt att förändra organisationen avseende ägande respektive verksamhetsform. Det gäller såväl alternativet att avyttra till ny ägare som alternativet att överlåta verksamheten till myndighet. För att på ett effektivt sätt och med god kontroll adressera risker och utmaningar och därmed nå den fulla potentialen hos verksamheten bedömer utredningen att en förändring av ägande alternativt verksamhetsform bör undersökas närmare. Det finns betydande potential i att ytterligare förstärka den verksamhet Teracom bedriver för uppbyggnaden av totalförsvaret.

Alternativet är att frågan om ägande och verksamhetsform inte utreds vidare. Det innebär risker, framför allt för att potentialen i

verksamheten inte kan tas tillvara på bästa sätt. Det kan även innebära att priser för kvarvarande kunder ökar framöver, om bolaget förlorar affärer. Vidare kan värdefulla samordningsmöjligheter i staten gå förlorade.

En följd av att se över ägandet kan förväntas bli att kostnadseffektivitet för marknäten hamnar tydligt i fokus. I den mån förändrat ägande leder till besparingar frigör detta medel vilket i sin tur innebär att resurserna för public service kan omfördelas till exempelvis andra distributionsformer. Det ökar handlingsfriheten för fördelning av resurser.

8.3.2 Offentligfinansiella effekter

Att förändra hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras innebär vissa utmaningar. Att överföra verksamheten från bolag till myndighetsform innebär betydande förändringar i flera avseenden och kräver noggranna förberedelser. En förändring av organisationsform innebär att arbete behöver ske, vilket är förenat med kostnader. Vidare behöver åtgärder vidtas för att säkerställa att inga skyddsvärden hotas vare sig vid genomförande eller i samband med analysen inför en förändring.

Åtgärder där verksamhetsformen eller ägandet ändras är krävande och komplexa men det finns tidigare erfarenhet inom Regeringskansliet som är värdefull vid planering och konsekvensbedömning av sådana åtgärder. I en närmare undersökning av organisatoriska förändringar av Teracoms ägande och verksamhetsform bör ingå att utreda vilka konsekvenser en förändring kan medföra, bland annat för Teracoms kunder. Frågor som behöver analyseras är exempelvis konsekvenser rörande säkerhetsskydd samt huruvida ett förändrat ägande eller annan verksamhetsform påverkar kunders vilja att kvarstå som kunder. I detta betänkande föreslås att en närmare undersökning sker. Det görs därför ingen fördjupad analys av konsekvenserna av ett förändrat ägande eller annan verksamhetsform. Kostnader för att utreda frågan närmare bör ställas mot de vinster som kan uppnås för samhället i en annan organisation. Det finns betydande potential i att ytterligare förstärka den verksamhet Teracom bedriver för uppbyggnaden av totalförsvaret.

8.3.3 Konsekvenser för enskilda

För Teracom kan en fortsatt utredning om verksamhetsform och ägande få flera konsekvenser. Det finns risk att det väcker oro hos anställda och att det därmed orsakar kompetensbortfall.

För kunder till Teracom kan en fortsatt utredning om organisation innebära att fleråriga avtal kompliceras. Det kan också medföra en osäkerhet kring eventuell framtida påverkan på skyddsvärden. En fortsatt utredning kan samtidigt vara positiv för kunder, bland annat eftersom en förändrad organisation kan innebära sänkta kostnader och förändrade möjligheter att förhandla om villkor och innehåll i leveransen.

8.3.4 Förenlighet med EU-rätt

Utredningens förslag bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

8.3.5 Ikraftträdande, informationsinsatser och utvärdering

Utredningen lämnar sitt betänkande hösten 2026. Om betänkandet remitteras tar det några månader i anspråk. Därefter bör en fortsatt utredning kunna ta vid. Åtgärder för att förtydliga samhällsuppdraget samt fortsatta överväganden om förändrat samhällsuppdrag ska genomföras förutsatt att de inte fördröjer mer angelägna åtgärder kopplat till ägande och verksamhetsform.

Att fortsatt undersöka organisatoriska förändringar av Teracoms ägande och verksamhetsform medför inte något särskilt behov av informationsinsatser eller utvärdering.

8.4 Regeringens beslut om sändningsutrymme för marksänd tv ses över i närtid

Riksdagen beslutade i oktober 2025 att SVT är skyldigt att sända i marknätet för tv till och med 2033. Regeringen har därefter beslutat att sändningsutrymmet 470–694 MHz får upplåtas till sådana tv-sändningar och sökbar text-tv som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen för perioden 2026–2033. Ingen kommersiell aktör sän-

der tv i marknätet. I dag används endast en sjättedel av det frekvensutrymme som avsatts för tv-sändningar i marknätet. Samtidigt är radiofrekvenser en begränsad naturresurs med ett stort samhälls-ekonomiskt värde. Vidare har frekvenser ett stort värde för försvarsåtgärder för Sverige och inom Nato. Utgångspunkten är att frekvenser ska användas och detta på ett effektivt sätt. Därför finns anledning för regeringen att se över beslutet om sändningsutrymme.

Utöver arbete som måste utföras av Regeringskansliet bedöms begränsade administrativa och ekonomiska effekter uppstå av förslaget. Att regeringen ser över beslutet om sändningsutrymme för tv bedöms inte medföra några direkta konsekvenser för kommersiell radio. En översyn bedöms inte heller påverka public service-företagen. En översyn av frekvensutrymmet kommer att påverka teknikleverantörer, nätoperatörer och köpare av kommunikationstjänster eftersom det kan förväntas ha en inverkan på bedömningar av framtida investeringar.

I avsnitt 6.6.2 utvecklas vilka konsekvenser för Teracom, public service-företagen, PTS och tv-tittare som kan uppstå om regeringen sedermera skulle ändra beslutet om sändningsutrymme.

8.5 Utredning om avveckling av tv i marknätet

Förslaget om att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda förutsättningarna för, hur och när en avveckling av tv-sändningarna i marknätet kan ske bedöms framför allt få administrativa och vissa begränsade ekonomiska effekter.

Utan skyldighet för public service att sända tv i marknätet kan hela detta frekvensband upplåtas för annan användning. Det är allt färre som tar del av tv över marknätet eller har den utrustning som krävs för att kunna göra det. Därmed minskar marknätets betydelse – vad gäller tv – ur beredskapssynpunkt. Samtidigt finns goda möjligheter för de flesta att ta del av tv över internet. Därför är det rimligt att skyldigheten för public service att sända tv i marknätet upphör senast vid tillståndsperiodens utgång.

Innan ett sådant beslut kan fattas finns dock ett antal frågor att utreda. Det rör exempelvis vilka förberedande åtgärder som krävs för de som ännu inte är digitalt inkluderade, vilka lagändringar som behöver göras samt närmare undersöka hur många som tar del av tv

över marknätet och saknar möjlighet till mottagning över internet inklusive en prognos framåt. En utredning kan presentera ett sådant underlag samt utifrån detta föreslå hur en avveckling av tv-sändningar i marknätet kan ske samt lämplig tidplan för det. Det noteras att Storbritannien redan inlett ett arbete med frågan om avveckling av tv-sändningar i marknätet, där huvudalternativet innebär förberedelser och utfasning av kostnader inför en kontrollerad avveckling som avslutas 2034. Ett alternativt förslag som lämnas innebär partiellt frigörande av frekvenserna från 2034 och att avvecklingen sker först 2044.

Det är inte ett alternativ att frågan anstår till slutet av tillståndsperioden och behandlas inom ramen för en public service-utredning. Att avveckla tv-sändningar i marknätet kommer att ta tid. Särskilda insatser behöver förberedas för att exempelvis även äldre och den del av befolkningen som inte är digitalt inkluderad ska kunna ta emot tv-sändningar även fortsättningsvis. Om frågan inte tas om hand redan nu medför det att möjligheten till annan användning av frekvensutrymmet fördröjs. Därtill kommer att SVT under en längre tid behöver betala för en distributionsform som har få tittare, pengar som skulle kunna läggas på till exempel åtgärder för att höja säkerheten för andra distributionsformer.

Att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur och när en avveckling av tv-sändningarna i marknätet kan ske bör vara positivt för SVT och Teracom. Dessa ges då möjlighet att förbereda sig på informationsinsatser inför avvecklingen och – för Teracom del – effektivt kunna anpassa sina kostnader för förvaltningen av marknätet inför, under och efter den förväntade avvecklingen.

Övriga kunder till Teracom – som SR, UR, kommersiell radio och samhällsviktiga aktörer – känner till att konsumtionen av tv i marknätet minskar. Det kan finnas en oro för att en förändring av skyldigheten för public service att sända tv i marknätet påverkar priser för kunder. I den föreslagna utredningen bör ingå att utreda vilka konsekvenser en avveckling får för leverantörer såsom Teracom samt kunder som nyttjar den landsomfattande infrastrukturen för marknäten för radio och tv som public service-företagen, kommersiella radioföretag och samhällsviktiga aktörer. Utredningen bör även beakta eventuella konsekvenser för samhällets krisberedskap och totalförsvar. Att tillsätta en utredning som närmare tittar

på frågan om avveckling av tv i marknätet resulterar i beslutsunderlag för frågan om tv i marknäten, där bland annat dessa frågor belyses.

Att tillsätta en utredning innebär en kostnad för staten. Finansiering sker förslagsvis genom användning av medel från utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Arbete behöver även ske inom Regeringskansliet med framtagande av utredningsdirektiv, vilket bedöms rymmas inom befintlig budget för myndigheten.

Förslaget bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Förslaget bedöms inte få några övriga konsekvenser.

Kommittédirektiv 2024:74

Distribution av radio- och tv-program i ett nytt medielandskap

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga distributionen av radio- och tv-program i marknätet och över internet samt vid behov lämna förslag för en väl fungerande distribution över internet. Syftet är att skapa bättre möjligheter för medieföretag att upprätthålla redaktionell kontroll och distribuera program säkert. Ett särskilt fokus ska läggas på distributionen av och tillgängligheten till public service-företagens program. Hög tillgänglighet och upptäckbarhet är en förutsättning för public service-företagens verksamhet och ska kunna upprätthållas även när allmänheten i allt större utsträckning tar emot radio- och tv-program över internet.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva hur distribution av radio- och tv-program sker över internet och i marknät,
- vid behov lämna förslag på åtgärder med syfte att öka förutsättningarna för radio- och tv-företagen, särskilt public service-företagen, att upprätthålla redaktionell kontroll, kvalitet, hög säkerhet, robusthet och tillgänglighet oberoende av distributionsform, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2025.

Uppdraget att kartlägga och beskriva distributionen av radio och tv

Tillgängligheten till fria och oberoende medier i hela landet är en viktig förutsättning för vårt demokratiska system och är beroende av väl fungerande system för distribution. De senaste årens teknikutveckling och ändrade efterfrågan från konsumenterna har påverkat hur radio- och tv-program distribueras. Utvecklingen har inneburit ett mer diversifierat och komplext distributionslandskap där internet blir allt viktigare för att nå publiken. Utvecklingen går fort och innebär nya möjligheter men också utmaningar. För att ge förutsättningar för välgrundade mediepolitiska ställningstaganden som är anpassade till utvecklingen, ska utredaren i ett första steg kartlägga och beskriva radio- och tv-distributionen. Uppdraget innefattar såväl linjär utsändning som program som sänds på begäran, dvs. olika typer av playtjänster.

Kartläggning av public service-företagens sändningar i marknätet

Radio- och tv-sändningar i marknätet fyller en viktig funktion genom möjligheten att kunna ta emot program utan krav på abonnemang eller annan form av betalning. Sändningarna i marknätet har också en särställning i radio- och tv-lagen (2010:696) genom krav på tillstånd som kan förenas med villkor om teknik, tillgänglighet till sändningarna och sändningarnas innehåll. För public service är sändningar i marknätet centrala. 2023 årsparlamentariska public service-kommitté har i betänkandet Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider (SOU 2024:34) bedömt att public service-företagens sändningar via marknätet även under kommande tillståndsperiod bör kunna tas emot av 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. Sändningarna via marknätet kommer fortsatt vara avgörande för att kunna upprätthålla en hög tillgänglighet till public service-företagens sändningar även under svåra förhållanden som kriser och vid höjd beredskap. Utöver public service har ett antal företag tillstånd att sända tv i marknätet. Flera programföretag har också tillstånd att sända analog respektive digital kommersiell radio i marknätet, nationellt och regionalt.

Marknätet fungerar olika för tv och radio. För tv är marknätet utformat för att ge så god mottagning som möjligt för stationära mottagare. Det digitala marknätet för tv byggdes upp när det var stor efterfrågan på tillstånd i marknätet. I takt med att antalet abonnenter hos

det företag som säljer betal-tv-abonnemang har minskat kan det antas att intresset från kommersiella programföretag att sända i marknätet kommer minska. Det företag som säljer betal-tv-abonnemang i marknätet har den 14 augusti 2024 meddelat att företaget inte kommer att distribuera betalkanaler i marknätet efter den 31 december 2024. Nuvarande tillstånd i marknätet för tv löper ut i december 2025.

Radio har till skillnad från tv i stor utsträckning tagits emot med mobila mottagare till exempel i bilar. För radio är marknätet därför utformat för mobil mottagning. Trots en framväxande och allt viktigare marknad för beställradio, s.k. poddradio, är sändningar av radio i marknätet fortfarande mycket viktigt för Sveriges Radio AB och flera kommersiella radiokanaler. I Sverige används i första hand FM-nätet men det finns också ett koordinerat frekvensutrymme för digitala ljudradiosändningar i marknätet och tillstånd har lämnats till både Sveriges Radio AB och kommersiella radioföretag. I EU:s direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation finns harmoniserande krav med innebörden att bilradiomottagare i nya fordon åtminstone ska kunna ta emot ljudradio via digital markbunden sändning.

Om utvecklingen innebär att färre programbolag väljer att sända i marknäten, kan det medföra att förutsättningarna för de kvarvarande programbolagen ändras över tid. Det gäller i synnerhet för public service-företagen eftersom marknätet fortsatt kommer vara en viktig distributionsplattform för dem. Det kan exempelvis innebära att de kvarvarande företagen får bära en större kostnad för marknätets drift.

Utredaren ska därför

- beskriva förutsättningarna för distribution av radio respektive tv i marknätet under de kommande åren i fråga om finansiering och kostnader, teknik och reglering med särskilt fokus på public service, och
- beskriva betydelsen av marknätet för tv respektive radio vid höjd beredskap eller andra extrema samhällspåfrestningar.

Kartläggning av distribution av radio- och tv-program över internet

Kapaciteten i både mobila och fasta distributionsnät för internet har ökat mycket snabbt under de senaste åren. Radio- och tv-program kan därför numera utan kapacitetsproblem distribueras över internet. För

konsumenten innebär utvecklingen att samma mottagningsutrustning kan användas för olika typer av medietjänster, både linjära sändningar av radio- och tv-program och tjänster som tillhandahålls på begäran (playtjänster). Att ta emot program som distribueras över internet är i det avseendet mer flexibelt och upplevs som enklare av många i jämförelse med de traditionella distributionsplattformarna, vilka kräver specifik mottagningsutrustning och i huvudsak avser linjära utsändningar av radio och tv.

Distribution över internet innebär samtidigt nya utmaningar för medieföretagen. I jämförelse med tidigare plattformar utformade specifikt för radio- och tv-distribution, innebär distribution över internet längre och mer komplexa kedjor av aktörer. Detta kan öka sårbarheten genom att beroende- och ansvarsförhållanden mellan de olika aktörerna i kedjan och medieföretagen blir mer komplicerade. För public service-företagen innebär utvecklingen särskilda utmaningar med hänsyn till deras uppdrag och särskilda finansiering, som ställer mycket höga krav på kvalitet och tillgänglighet. Samtidigt kan internettekniken också bidra till högre säkerhet och robusthet genom att beroendet av enskilda aktörer minskar.

I målen för Sveriges politik för informationssamhället (prop. 2014/15:1 utg.omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2014/15:86) ingår att elektroniska kommunikationer ska vara effektiva, säkra och robusta samt tillgodose användarnas behov. Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr 22 avsnitt 4.3.1) att det finns stor tillgång till bredbandsinfrastruktur i Sverige och att Post- och telestyrelsen (PTS) beräknar att 98 procent av hushållen kommer ha tillgång till uppkoppling om 1 Gbit/s inom ett par år. Samtidigt ser myndigheten en stor utmaning i att säkerställa att de sista två procenten får tillgång till sådan uppkoppling. Återstående hushåll och verksamhetsställen har nästan uteslutande tillgång till funktionellt tillträde till internet (10 Mbit/s).

Det säkerhetspolitiska läget sätter ökat fokus på informations- och cybersäkerhet. PTS har i uppdrag att arbeta för att stärka förmågan inom sektorn och arbetar sedan flera år aktivt för att öka säkerhet och robusthet för elektroniska kommunikationer. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i uppdrag att stödja medieföretagens beredskapsplanering. Enligt public service-företagens sändningstillstånd 2020–2025 ska säkerheten över internet särskilt uppmärksammas. En samlad bild för att klargöra och beskriva

säkerheten och robustheten för distribution av radio- och tv-program saknas dock.

Utredaren ska därför

- kartlägga och beskriva hur distributionen över internet av radio- och tv-program, både i linjära utsändningar och på begäran, är organiserad i fråga om täckning, infrastruktur och aktörer,
- kartlägga om tillgång och kvalitet för funktionellt tillträde till internet är tillräckligt för distribution av radio- och tv-program över internet, och
- beskriva hur säkerhets- och beredskapskrav är formulerade för infrastruktur som används för att distribuera radio- och tv-program och för operatörer som erbjuder sådana tjänster liksom hur myndighetstillsynen över dessa aktörer är utformad.

Uppdraget att föreslå åtgärder för kvalitet, tillgänglighet och säkerhet för radio- och tv-program över internet

Mediepolitikens mål är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet (prop. 2014/15:1 utg.omr. 17, bet. 2014/15:KrU6, rskr. 2014/15:96). I ett delvis nytt medielandskap behöver mediepolitiken utvecklas för att stödja en livskraftig kommersiell mediesektor och en väl fungerande public service. Det kan till exempel finnas behov av åtgärder som kan bidra till en säker och tillgänglig distribution av radio- och tv-program över internet.

För public service fungerar i dag en kombination av särskilda tillståndskrav, framför allt kravet på 99,8 procent täckning i marknätssändningar, och den så kallade vidaresändningsplikten i radio- och tv-lagen, som en garant för hela befolkningens tillgång till programmen. I ett nytt medielandskap där distribution över internet blir viktigare kan nya mediepolitiska verktyg behövas för att uppnå motsvarande tillgänglighet.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

*Medieföretags redaktionella kontroll över innehållet
genom hela distributionskedjan*

Till skillnad från användargenererade tjänster, som till exempel sociala medier, är traditionella medieföretag uppbyggda kring en redaktion och en utpekad ansvarig utgivare. Yttrandefrihetsgrundlagen vilar bl.a. på principen om ensamansvar vilket innebär ett långtgående ansvar för den ansvarige utgivaren. Den som sänder program avgör vidare självständigt vad som ska förekomma i programmen. Det alltmer diversifierade och komplexa medie- och distributionslandskapet kan innebära en osäkerhet för medieföretagen om vilka aktörer som deltar i distributionskedjan och under vilka regler och villkor dessa aktörer verkar. Därmed kan det bli svårare att upprätthålla den redaktionella kontrollen fullt ut.

Utredaren ska därför

- analysera hur redaktionell kontroll kan säkerställas vid distribution över internet och vid behov lämna förslag på åtgärder för att öka möjligheten för medieföretagen att upprätthålla sådan kontroll, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Säkerhet och robusthet i distributionen
av radio- och tv-program över internet*

Att det finns säkra, robusta och uthålliga former för distribution av medier är en förutsättning för oberoende medieföretag, både privata och public service. Avbrott i distributionen av medier innebär inte bara ett bortfall av information och eventuella viktiga meddelanden, som till exempel viktigt meddelande till allmänheten, utan också av en trygghetsskapande och enande funktion i samhället inte minst om samhället utsätts för påfrestningar eller vid höjd beredskap. MSB har i Mediebranschen 2016 – hot, risker och sårbarheter gjort bedömningen att ett bortfall av distributionen av medier i sig kan innebära att en kris uppstår eller förvärras.

I public service-företagens uppdrag ingår att säkerställa en hög säkerhet för produktion och distribution. Höga krav ska ställas på de leverantörer som anlitas. I de beredskapsplaner som ska tas fram

varje år ska säkerheten i distributionen över internet särskilt uppmärksammas.

I Försvarsberedningens promemoria Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34) uppmärksammas betydelsen av fria och oberoende medier och den särställning som public service-företagen har för det psykologiska försvaret. Rapporten understryker att det är av största vikt att säkerställa att infrastrukturen för företagens sändningar, inklusive den som krävs för att möjliggöra åtkomst till internet, även i framtiden är robust, uthållig och redundant. I sammanhanget nämns att frågan om prioritering av totalförsvarsviktig trafik, till exempel public service-företagens internetbaserade tjänster, bör analyseras vidare.

Det kan finnas skäl att införa ytterligare säkerhetshöjande åtgärder specifikt utifrån de behov som samhället har av att säkra distribution av radio- och tv-program över internet.

Utredaren ska därför

- analysera möjliga åtgärder för att säkra robust, uthållig och redundant distribution av radio- och tv-tjänster över internet och vid behov lämna förslag på sådana åtgärder,
- analysera möjligheterna till prioritering av datatrafik för distribution av radio- och tv-tjänster vid extraordinära händelser, och vid behov lämna förslag till sådan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Distribution över internet av public service-innehåll till hela befolkningen i hela landet

Kravet på public service att nå hela befolkningen i hela landet i marknäten uppnås genom avtal mellan operatören Teracom och public serviceföretagen. I bolagsordningen för Teracom klargörs att företaget ska säkerställa att det finns en grundläggande infrastruktur för utsändning i landet. I sändningstillstånden för både Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB ingår att sända så att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen kan ta emot sändningarna i marknätet.

Utöver möjligheten att säkerställa en hög befolkningstäckning har traditionella rundradiosändningar i marknäten också fördelen att samma innehåll når alla samtidigt och med samma kvalitet, vilket är viktigt

särskilt för public service. Fördelarna med rundradiosändningar kan vara ännu viktigare vid höjd beredskap eller andra stora påfrestningar på samhället. Eftersom det finns anledning att tro att marknätets relevans kommer minska för många konsumenter, uppstår frågan om det finns behov av en teknik med motsvarande egenskaper över internet.

Frekvensutredningen föreslog i betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92) att det ska vara möjligt att ställa villkor om förmedling av public service-innehåll i tillstånd att använda radiosändare vilket skulle kunna bidra till ökad tillgänglighet för public service i hela landet. Innebörden av ett sådant villkor skulle till exempel kunna vara att en leverantör av ett elektroniskt kommunikationsnät med mobil anslutningspunkt ska se till att slutanvändaren kan ta emot public service-innehåll med viss kvalitet.

Utredaren ska därför

- analysera möjligheten och behovet av sändningar över internet med en teknik med motsvarande egenskaper som rundradiosändningar,
- analysera möjliga åtgärder som bidrar till att distribution över internet av radio- och tv-program från public service når hela befolkningen och vid behov lämna förslag på sådana åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillgänglighet och upptäckbarhet av innehåll av särskilt samhällsintresse

I många länder inom Europa har de senaste årens förändrade distribution av medier och den ökade globaliseringen resulterat i nya regler om upptäckbarhet eller framhävande av innehåll av särskilt allmänt intresse. EU:s direktiv om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet), som innehåller bestämmelser som avser att samordna viss reglering av tv-sändningar och beställ-tv, ger medlemsstaterna möjlighet att vidta åtgärder för att säkerställa att audiovisuella medietjänster av allmänintresse framhävs på lämpligt sätt. I den europeiska mediefrihetsförordningen klargörs att kommissionen, med bistånd av den nya europeiska medienämnden, ska ta fram riktlinjer för tillämpningen av AV-direktivet och då särskilt för lämpligheten av framhävande-regler. Genom förordningen införs också krav på tjänster och mot-

tagarutrustning att där sådan möjlighet finns, användaren själv enkelt ska kunna påverka vilka tjänster som framhävs.

Bakgrunden till regleringen är en uppfattning om att god tillgänglighet till innehåll av stort allmänintresse inte bara avgörs av att innehållet är möjligt att nå. I ett globaliserat medielandskap med närmast oändlig tillgång till innehåll, beror tillgängligheten också på vilken möjlighet som finns att faktiskt upptäcka just detta innehåll. Olika aktörer i distributionskedjan kan ha olika kopplingar till innehållstjänster och därför vilja synliggöra ett visst innehåll. Det kan därför vara betydligt svårare för den enskilde att förstå hur man får tillgång till det som inte särskilt framhävts av till exempel operatörer.

Mediemyndigheten (tidigare Myndigheten för press, radio och tv) fick i juni 2022 regeringens uppdrag att kartlägga nationella regler inom EES om framhävande av innehåll av allmänintresse och att bedöma om sådana regler skulle vara lämpliga i Sverige och i så fall i vilken form och för vilka aktörer. Uppdraget redovisades i rapporten Redovisning av uppdrag om vidareändningsplikt och framhävande av innehåll av allmänt intresse (Ku2023/00810). Myndighetens kartläggning visar att flera europeiska länder har infört eller håller på att införa en reglering om upptäckbarhet eller framhävande. Rapporten har remitterats. Myndighetens rapport pekar på behovet av en fördjupad analys i relation till flera av de frågor som ingår i detta uppdrag.

Utredaren ska därför

- analysera vad som kan anses som innehåll av allmänintresse,
- vid behov lämna förslag på åtgärder för att öka upptäckbarheten av sådant innehåll vid distribution över internet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska särskilt analysera och bedöma förslagens konsekvenser för den oberoende medie-sektorn som helhet och för public service-företagen.

Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur de ska finansieras. För de förslag

som lämnas ska kostnader och administrativ börda för de myndigheter som berörs stå i rimlig proportion till åtgärdernas nytta.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet inhämta synpunkter från Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, TeraCom AB, Tidningsutgivarna (TU) och Utgivarna. Vidare ska utredningen ha en dialog med Mediemyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket. Utredningen ska även inhämta synpunkter från andra berörda aktörer i mediebranschen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2025.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:69

Tilläggsdirektiv till Distributionsutredningen 2024 (Ku 2024:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juli 2025

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 29 augusti 2024 kommittédirektiv om distribution av radio- och tv-program i ett nytt medielandskap (dir. 2024:74). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 30 september 2025.

I utredningens uppdrag ingår bland annat att beskriva förutsättningarna för distribution av radio respektive tv i marknäten under de kommande åren i fråga om finansiering och kostnader, teknik och reglering med särskilt fokus på public service. Med utgångspunkt i den kartläggningen får utredaren nu även i uppdrag att

- analysera om Teracoms samhällsuppdrag är ändamålsenligt utformat och vid behov föreslå ändringar av detta,
- analysera och vid behov föreslå ändringar av hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras,
- analysera och vid behov föreslå ändringar av hur infrastrukturen för och driften av marknäten finansieras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2026. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 15 december 2025.

Uppdraget att analysera behovet av ändringar i organisation och finansiering av marknäten för radio och tv

Regeringen beslutade den 22 maj 2025 propositionen En lag om public service och riktlinjer för verksamheten 2026–2033 (prop. 2024/25:166). I propositionen föreslås bland annat en lag om public service och innehållet i de uppdrag som ska gälla för Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) under de kommande åtta åren, 2026–2033. Enligt regeringens förslag ska SR och SVT under hela tillståndsperioden vardera sända minst två programkanaler i marknäten och sändningarna ska fortsätta att kunna tas emot av 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. Regeringen gör i propositionen bedömningen att marknäten fortfarande är viktiga för att public service-innehåll ska nå hela befolkningen, inte minst genom möjligheten för företagen att säkerställa hög säkerhet och beredskap.

Public service finansieras i enlighet med vad som framgår av lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. För att garantera public service-företagens oberoende utgör finansierings-systemet ett slutet system, avskilt från statens övriga budget och riksdagen beslutar om medelstilleddning från public service-kontot för hela uppdragsperioden. Tilldelningen av medel sker utan öronmärkning och ska täcka kostnader för hela uppdraget, såväl för distribution som för produktion av innehåll, inklusive åtgärder för att säkerställa hög säkerhet och beredskap.

Teracom AB, ett helägt statligt bolag, bildades 1992 för att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program (prop. 1991/92:140, bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329). Moderbolaget Teracom Group AB (Teracom) bildades i samband med att en ny koncernstruktur inrättades för Teracom AB. Teracom äger en rikstäckande infrastruktur som utgör basen för de svenska marknäten. Marknäten består av 54 högmast och över 600 mindre sändarstationer. Baserat på denna infrastruktur utvecklar, erbjuder och driver bolaget även kommunikationslösningar riktade till samhällsviktiga aktörer. I bolagsordningen framgår att Teracom med fokus på säkerhet, robusthet och tillgänglighet bl.a. aktivt ska utveckla, erbjuda och driva kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer, erbjuda nätlösningar för distribution av medier, bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program och erbjuda en grundläggande infra-

struktur över hela eller delar av Sverige, under förutsättning att det finns programbolag med skyldighet att sända i marknät till en viss räckvidd. Bolaget ska med dessa förutsättningar bedriva sin verksamhet affärsmässigt. Regeringen konstaterade 2020 att Teracom och dess infrastruktur har en viktig roll för att hela befolkningen ska kunna nås av radio- och tv-sändningar (prop. 2019/20:99, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340).

Teracom erbjuder utöver distributionstjänster för radio och tv i marknäten också vissa kommunikationstjänster och andra tjänster som utnyttjar den infrastruktur och serviceorganisation som har byggts upp för marknäten. Dessa delar står för merparten av bolagets intäkter med en bredd av tjänster riktade till olika kunder inom totalförsvaret, t.ex. Försvarmakten, Luftfartsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Vattenfall.

Teracom är enligt beslut 2019 från Post- och telestyrelsen (PTS) skyldigt att tillämpa en kostnadsorienterad prissättning för radio- och tv-distribution i marknäten gentemot SR, SVT och kommersiell fri-tv. Det innebär att priset ska beräknas enligt en modell som bygger på de faktiska historiska kostnaderna efter avdrag för gjorda avskrivningar. I priset får Teracom inkludera en bestämd avkastning på investerat kapital. Beslutet fattades med stöd av de bestämmelser i den då gällande lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (äldre LEK) som riktas mot aktörer med betydande marknadsinflytande på en marknad för elektroniska kommunikationer. PTS prisregleringsbeslut fattades 2019 och ska utvärderas senast under 2025. Förutsättningarna för prisreglering ändrades genom den nya lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK), bland annat avseende vilka skyldigheter som kan åläggas grossistföretag som Teracom.

Marknätet för tv omfattar sammanlagt sex sändarnät och har som mest innehållit ett femtiotal programtjänster. Den organisation som finns i dag innebär att Teracom som statligt ägt bolag med ett samhällsuppdrag erbjuder utsändningstjänster i marknäten och PTS beslutar om prisreglering. Modellen utformades då det fanns stor efterfrågan från medieföretag på utsändning i det digitala marknätet för tv.

Sedan årsskiftet 2025 har den enda operatören för kommersiella betal-tv-tjänster, Boxer, slutat att erbjuda betalabonnemang för kanaler distribuerade över marknätet. Det innebär att ett stort antal kommersiella programtjänster har lämnat marknätet. Det återstår bara ett fåtal fri-tv-kanaler utöver SVT:s fyra kanaler och endast två av sex sändar-

nät är i bruk. Att färre tv-kanaler utnyttjar nätet innebär att kostnaderna ökar för de kvarvarande kanalerna. Eftersom marknäten för radio och för tv till viss del utnyttjar samma infrastruktur och servicefunktioner ökar kostnaden också för radioföretagen i marknäten. Samtidigt har Teracoms breddade verksamhet med kommunikationslösningar för samhällsviktiga aktörer inneburit en kostnadsavlastning för marknäten eftersom delar av infrastrukturen och bolagets resurser kan samutnyttjas.

I rapporten Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap (RiR 2016:18) från 2016 uppmanade Riksrevisionen regeringen att ta ställning både till vilket samhällsuppdrag Teracom ska ha och vilka delar av bolagets verksamhet utöver kärnverksamheten med ett uttalat samhällsuppdrag, dvs. marknäten, som fortsatt behöver vara statligt ägda. Riksrevisionen uppmanade också regeringen att se över möjligheten att göra prisregleringen av marknätsmarknaderna enligt LEK överflödig, t.ex. genom ägarstyrning. I en uppföljande skrivelse till riksdagen meddelade regeringen bland annat att man inte såg behov av att se över det statliga ägandet, men att det däremot fanns vissa behov av nya relevanta ekonomiska mål för koncernen som borde kompletteras med minst ett relevant uppdragsmål (skr. 2016/17:74 s. 12–14).

Sedan Riksrevisionens granskning har Teracom fått ett utökat uppdrag att aktivt utveckla, erbjuda och driva kommunikationslösningar till samhällsviktiga aktörer med fokus på säkerhet. Däremot har inga förändringar gjorts i samhällsuppdraget avseende att bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program. En översyn av de ekonomiska målen väntas genomföras under 2025.

Distributionsutredningen har i uppdrag att beskriva förutsättningarna för distribution av radio och tv i marknäten. Mot bakgrund av de förändringar som har skett i marknäten för radio och tv och framför allt det faktum att Boxer tillsammans med de kommersiella betal-tv-kanalerna sedan januari 2025 har lämnat marknätet för tv, finns det behov av en analys av om den modell som valts för marknäten fortfarande är ändamålsenlig och säkerställer ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Utredaren ska

- analysera om Teracoms samhällsuppdrag är ändamålsenligt utformat och vid behov föreslå ändringar av detta,
- analysera och vid behov föreslå ändringar av hur infrastrukturen för och driften av marknäten för radio och tv organiseras,
- analysera och vid behov föreslå ändringar av hur infrastrukturen för och driften av marknäten finansieras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver det som sägs i de ursprungliga direktiven ska utredaren i det nya uppdraget särskilt redovisa förslagets konsekvenser för Teracom, public service-företagen, andra medieföretag som har avtal med Teracom liksom andra aktörer som köper tjänster av Teracom och som utnyttjar delar av eller hela marknätens infrastruktur, däribland Försvarmakten. Om finansieringsförslag lämnas ska konsekvenserna av olika nivåer av statligt åtagande belysas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska för det nya uppdraget bland annat inhämta synpunkter från SR, SVT, TV4 AB, Teracom Group AB, Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2026. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 15 december 2025.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstörv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. Ju.
43. Åtgärder mot överskuldssättning. Fi.
44. En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. Fi.
45. Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. Ju.
46. Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. LI.
47. Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. KN.
48. Tillträdesförbud. Ju.
49. Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. S.
50. En ny specialläroarbildning. U.
51. Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. U.
52. En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. S.
53. Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. A.
54. Stärkt egendomsskydd i regeringsformen. Ju.
55. Säkrare verifiering av identitet. Volym 1 och 2. Fi.
56. En lag om företagsansvar. Genomförande av EU-direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet. KN.
57. Akademisk frihet – ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden. U.
58. Markerna berättar och minns. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 & 2. ”Jag ber marken tyst om lov”. Extra volym. Ku.
59. Några frågor om redovisning och om granskning av hållbarhetsrapporter. Ju.
60. Sveriges flygplatser i en förändrad omvärld – Flygets betydelse för nationens tillgänglighet och totalförsvar. LI.
61. Stärkt patientsäkerhet och ökad motståndskraft. S.
62. Preventiva vistelseförbud. Ju.
63. Fri rörlighet för ökad delaktighet. S.
64. En modell för marknäten. Uppdrag, finansiering och organisation. Ku.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Genomförande av plattformsdirektivet. [3]
Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]
Jämställdhet i en föränderlig tid
– nuläge och vägar framåt.
Volym 1 & 2. [41]
Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. [53]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]
Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]
Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]
Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]
Odlingstörv och klimatet. [18]
Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser. [20]
Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]
Åtgärder mot överskuldssättning. [43]
En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. [44]
Säkrare verifiering av identitet.
Volym 1 och 2. [55]

Försvarsdepartementet

- Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

- 710 miljoner skäl till reformer. [2]
Registrering av EES-medborgare. [9]
Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]
Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]
Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]
Digitala verktyg inom bolagsrätten.
Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]
Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]
Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]
Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]
Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]
Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter.
Volym 1 och 2. [42]
Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. [45]
Tillträdesförbud. [48]
Stärkt egendomsskydd i regeringsformen. [54]
Några frågor om redovisning och om granskning av hållbarhetsrapporter. [59]
Preventiva vistelseförbud. [62]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. [47]

En lag om företagsansvar. Genomförande av EU-direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet. [56]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.

Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Markerna berättar och minns.

Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 & 2.

”Jag ber marken tyst om lov”. Extra volym. [58]

En modell för marknäten. Uppdrag, finansiering och organisation. [64]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. [46]

Sveriges flygplatser i en förändrad omvärld – Flygets betydelse för nationens tillgänglighet och totalförsvar. [60]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.

Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.

Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. [49]

En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. [52]

Stärkt patientsäkerhet och ökad motståndskraft. [61]

Fri rörlighet för ökad delaktighet. [63]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]

En ny speciallärarutbildning. [50]

Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. [51]

Akademisk frihet – ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden. [57]