

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Vissa frågor om kommersiell radio (Ds 2010:23)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen lämnas förslag till ändring i radio- och tv-lagen (2010:696).

I sak anges förslagen i promemorian innebära att Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) ges större frihet vid utformningen av sändningsområden för analog kommersiell radio. Bland annat föreslås att myndigheten inte längre ska behöva ta hänsyn till vad som är naturliga lokala intresseområden utan i stället se till vad som gagnar konkurrens och mångfald på hela radioområdet. Vidare anges att förslag lämnas om att ändra reglerna om hur många tillstånd som får innehas inom ett sändningsområde. Därtill lämnas förslag för att främja konkurrens och mångfald inom den kommersiella radion med avseende på reglerna om överlåtelse och återkallelse av tillstånd.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att radiomarknadens utveckling indikerar att det finns ett kommersiellt intresse av att kunna sända över större områden och att geografiska begränsningar som befintliga regler syftar till kan förhindra ett optimalt utnyttjande av det tillgängliga frekvensutrymmet. Det anges att med promemorians förslag kan den ansvariga myndigheten fokusera på att sändningsområdenas utformning ska skapa förutsättningar för en väl fungerande marknad för kommersiell radio i stället för lokalt förankrade radiostationer. Det anges att förslagen ger myndigheten möjlighet att genom nya bedömningar främja konkurrens och mångfald på radioområdet.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att om nuvarande regler om sändningsområden behålls, kommer befintliga, lokalt inriktade, tillstånd för analog kommersiell radio utlysa på nytt inför kommande tillståndperiod, vilket enligt förslagsställaren skulle leda till att en effektivare frekvensplanering inte kan förverkligas.

Ett antal alternativa lösningar redovisas också. En möjlighet skulle vara att närmare ange hur sändningsområdena ska vara utformade än vad som görs i förslaget. Förslagsställaren bedömer emellertid att sådana begränsningar som då skulle bli aktuella riskerar att försämra utnyttjandet av det tillgängliga frekvensutrymmet och låsa fast radiomarknaden i en tillståndsmässig struktur som är mindre lämplig ur ett kommersiellt perspektiv. Ett alternativ till föreslagna bestämmelser om överlåtelse och återkallelse av tillstånd anges vara att behålla befintliga bestämmelser men höja tröskeln för vad som kan anses godtagbart för att myndigheten ska kunna tillåta en överlåtelse respektive underlåta att återkalla ett tillstånd. Förslagsställaren bedömer emellertid att det finns en risk att en sådan lösning, i likhet med tidigare skärpningar av reglerna, inte kommer att ge önskad effekt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekt om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att promemorians förslag inte bedöms stå i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regelrådet konstaterar att det hade kunnat förtydliga konsekvensutredningen ytterligare om ett motiv till förslagsställarens bedömning angetts. Eftersom Regelrådet inte finner något i underlaget som tydligt talar för att en EU-rättslig koppling skulle finnas, kan befintlig information ses som tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att ändringarna i radio- och tv-lagen ska träda i kraft den 1 juli 2017. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet. Det anges att MPRT har meddelat att tillståndsförfarandet bör inledas ca ett år innan nuvarande tillstånd löper ut. Tillståndsgivningen från myndigheten bör vidare ske med marginal för att tillståndshavarna också ska hinna få tillstånd från Post- och telestyrelsen att använda radiosändare enligt lagen om elektronisk kommunikation innan den nya tillståndspanen inleds. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser till följd av förslaget.

Regelrådet finner att beskrivningen av de överväganden som gjorts vid fastställandet av tidpunkten för ikraftträdande är relativt utförlig och tydlig och att det framgår att berörda företags förutsättningar är en aspekt som har vägts in. När det gäller behovet av informationsinsatser kan i och för sig Regelrådet sluta sig till att information till berörda företag troligen ingår i det som ansvarig myndighet väntas göra inför att nya tillstånd ska tilldelas. Beskrivningen är emellertid inte tillräckligt tydlig för att Regelrådet ska anse att behovet av speciella informationsinsatser har redovisats med tillräcklig kvalitet.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslagen i huvudsak berör de företag som har tillstånd att sända analog kommersiell radio och intresse av att fortsätta sända under kommande tillståndspanen. Därutöver berörs även aktörer som är intresserade av att komma in på radiomarknaden, anges det

vidare. Slutligen anges att även andra företag kan komma att påverkas, exempelvis de som använder den kommersiella radion som annonsmedium. Det anges att den kommersiella radiomarknaden domineras av de två nätverken Bauer media och MTG Radio och att det idag finns 103 tillstånd att sända och sändningar bedrivs i 51 sändningsområden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är möjligt att genom att läsa beskrivningen i konsekvensutredningen få en bild av vilka branscher som berörs. Däremot är det inte möjligt att utifrån konsekvensutredningen sluta sig till vare sig hur många företagen är, eller hur stora de är, bortsett från att de flesta synes ingå i något av de två nämnda nätverken.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att förslaget innebär att en befintlig reglering förändras på ett sätt som bör innebära en minskning av berörda företags administrativa börda. Detta motiverar förslagsställaren med att förändringen innebär att det blir färre men större sändningsområden, vilket anges underlätta förberedelsearbetet för de sökande inför anbudsförfarande. Den som vill sända över större områden behöver delta i budgivningen för färre tillstånd än vad som krävs idag. Ingen kvantifiering görs av den kostnadsförändring som detta skulle innebära.

Regelrådet gör följande bedömning. Det skulle ha varit önskvärt om ett försök till kvantifiering gjorts. Samtidigt har Regelrådet förståelse för att det kan vara svårt att förutse hur omfattande eller tidskrävande ansökningsprocesserna kan väntas bli. Mot den bakgrunden och med beaktande av att kostnadsförändringen såvitt Regelrådet kan bedöma torde vara till fördel för de berörda företagen är bristen på kvantifiering mindre allvarlig. Eftersom en jämförelsevis tydlig beskrivning finns av vilka förändringar som kan väntas ske, finner Regelrådet att informationen trots brister är tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förändringar i utformningen av sändningsområden kan innebära kostnader för radioföretagen genom att det kan bli nödvändigt att göra ändringar i infrastrukturen för sändning. I enskilda fall anges det kunna handla om att flytta på befintliga sändare eller komplettera med nya för att nå större täckning. Därmed anges förändringen kunna leda till omställningskostnader för de tillståndshavare som får tillstånd för en ny period. Förslagsställaren bedömer emellertid också att ökade kostnader som föranleds av en tillståndsmässig möjlighet att sända över större områden också bör kunna motsvaras av ökade intäkter till följd av att den som sänder kan nå fler lyssnare. Förslagen bedöms inte utöver detta medföra några andra kostnader för företagen.

Därutöver anger förslagsställaren att sändningsområden som är utformade på ett attraktivt sätt kan leda till att värdet på sändningstillstånden ökar och därmed också radioföretagens kostnader för att få sändningstillstånd. En kostnadsökning för företagen i det avseendet anges emellertid bero på att den vinnande budgivaren värderat sändningsmöjligheten som tillståndet ger högre än tidigare. Enbart ökad

konkurrens om de tillgängliga tillstånden bedöms inte av förslagsställaren behöva innebära högre kostnader för företagen eftersom anbudsförloppet är slutet och utformat för att förhindra att kostnaden för tillstånden höjs på ett omotiverat sätt. I konsekvensutredningen anges i uppräkningsav konsekvenser för staten att givet vissa förutsättningar kan statens intäkter från de nuvarande sändningstillstånden uppskattas till ca 131 miljoner kr per år. Med de föreslagna förändringarna av sändningsområdenas utformning och ett ökat intresse för kommersiell radio anges värdena på tillstånden kunna bli högre.

Det anges att marknaden för radioreklam år 2015 uppgick till 757 miljoner kr. I övrigt saknas kvantifieringar av kostnader och potentiella intäkter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det borde vara möjligt att ange vad kostnaden är för att komplettera med en ny sändare eller att flytta på en befintlig, eller att i vart fall göra en uppskattning av detta. Det är enligt Regelrådets uppfattning en brist att konsekvensutredningen inte innehåller sådan information. Däremot har Regelrådet förståelse för att det är svårt att bedöma exakt hur ofta sådana omställningskostnader skulle uppstå och delar uppfattningen att ökade intäkter till följd av att den som sänder kan nå fler lyssnare borde kunna kompensera för omställningskostnader, i vart fall delvis. Det är värdefullt att uppgifter om reklammarknadens omfattning redovisas i konsekvensutredningen. När det helt saknas kvantifierade uppgifter om hur stora omställningskostnaderna skulle kunna bli är det emellertid svårt för Regelrådet att sätta dessa möjliga intäkter i relation till sådana kostnader. Såvitt Regelrådet kan förstå, borde de statliga intäkterna till följd av sändningstillstånd i princip motsvara de berörda företagens kostnader för dessa tillstånd. Under förutsättning att detta är riktigt, finns det i konsekvensutredningen en uppskattning av vad dessa kostnader minst skulle kunna väntas uppgå till, samtidigt som det anges att kostnaden skulle kunna öka, utan att detta närmare specificeras.

Regelrådet finner att en i vart fall något tydligare redovisning av påverkan på andra kostnader borde ha varit möjlig och hade varit motiverad att göra. Det hade i alla händelser varit möjligt att i konsekvensutredningens avsnitt om effekter för berörda företag hänvisa på ett tydligt sätt till vad som sagts i avsnittet om effekter för staten och klargöra att intäkter för staten kan sägas motsvara kostnader för de berörda företagen. Om det finns särskilda svårigheter att få fram information om de omställningskostnader som har tagits upp i konsekvensutredningen, borde detta ha angetts. De brister i tydlighet som finns när det gäller kostnaderna för tillstånd och avsaknaden av tydligare information om omställningskostnader gör att Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet är mindre tydlig än vad som är önskvärt. Regelrådet finner att vissa förtydliganden hade varit möjliga att åstadkomma jämförelsevis lätt och anser därför att beskrivningen av påverkan på andra kostnader i sin nuvarande form, trots förtjänster, inte håller tillräcklig kvalitet.

När det gäller påverkan på företagens verksamhet anser däremot Regelrådet att konsekvensutredningen är tydlig. De effekter på intäkter som nämns till följd av att den som sänder kan nå flera lyssnare är en relevant aspekt. Det är, som nämnts, värdefullt att uppgifter om reklammarknadens omfattning finns med. Sammantaget finner Regelrådet att redovisningen av förslagets påverkan på företagens verksamhet är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens andra kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att promemorians förslag syftar till att främja konkurrensen på radioområdet och bör därför få effekter på radioföretagens konkurrensförhållanden. Utformning av sändningsområden ska exempelvis ske med hänsyn till vad som främjar konkurrens och mångfald på radioområdet. Den ansvariga myndighetens tillämpning av de föreslagna reglerna om innehav, överlåtelse och återkallelse av tillstånd anges också innebära att konkurrensförhållandena ställs i förgrunden genom att bestämmelserna ska motverka ageranden som ska inverka menligt på konkurrensen inom ett sändningsområde. Sammantaget anges att de företag som är verksamma inom den kommersiella radion kan räkna med ökad konkurrens till följd av promemorians förslag. Vidare anges att en ökad konkurrens på området kan få konsekvenser även för andra företag än de direkt berörda tillståndshavarna. Främst anges näringsidkare som köper annonstid gynnas av fler självständiga och konkurrerande aktörer inom ett sändningsområde.

Det anges emellertid också att förändringen av sändningsområdenas utformning kan leda till att det blir färre tillstånd att sända över mindre områden, vilket anges innebära sämre möjligheter för aktörer som endast vill nå ut med sändningar i den närmaste omgivningen. Förslagsställaren vill i det sammanhanget framhålla att erfarenheter visar att det har varit svårt att nå lönsamhet i lokala sändningar och intresset för att sända över mindre områden sannolikt är lågt. Vidare menar förslagsställaren att för den som vill sända över områden av en kommuns storlek kvarstår närradio som en möjlighet. Vidare hänvisar förslagsställaren till framväxten av webbradio gör att radiomediet generellt är mer tillgängligt än tidigare och att den som vill sända radio även kan göra det på annat sätt än via tillståndspliktiga marksändningar.

Regelrådet bedömer att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena är relativt tydlig och utförlig. En svaghet kan enligt Regelrådets uppfattning vara att beskrivningen i viss utsträckning synes bygga på en förhoppning om vilka effekterna av regelförslaget ska bli, i högre grad än en tydlig analys om vad som kan leda till effekten. Det förefaller, såvitt Regelrådet kan förstå, som att måluppfyllelsen i ganska hög grad kan komma att bero på att tillämpningen av de föreslagna reglerna stödjer den utveckling som förslagsställaren eftersträvar, något som inte självklart följer av förslaget. I detta avseende skulle konsekvensbeskrivningen kunna ses som något förenklad. Regelrådet har emellertid också förståelse för att mycket av effekterna på konkurrensförhållanden rimligen kommer att bero på hur stort intresset att sända i verkligheten kommer att visa sig vara, och att det rimligtvis är svårt att förutse detta med någon säkerhet. Mot den bakgrunden finner Regelrådet beskrivningen av påverkan på företagens konkurrensförhållanden tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens konkurrensförhållanden godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges inget om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget i konsekvensutredningen eller remissen i övrigt som tydligt talar för att en sådan påverkan skulle finnas och finner därför att avsaknaden om information i detta avseende inte är någon väsentlig brist i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges i konsekvensutredningen om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är en brist att information i detta avseende saknas. Hur betydelsefull bristen är, är svårt att avgöra eftersom det inte heller finns någon tydlig storleksmässig beskrivning av berörda företag.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen i flertalet avseenden håller en tillräcklig kvalitet. Beskrivningen av syfte, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd håller en hög kvalitet, medan den bild som ges bland annat av påverkan på företagens administrativa kostnader och konkurrensförhållanden är tillräcklig. Detta sammantaget gör att de brister som finns i beskrivningen av berörda företags antal och storlek, påverkan på andra kostnader samt avsaknad av information om särskilda hänsyn till små företag inte blir avgörande för Regelrådets bedömning av konsekvensutredningen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 oktober 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande