

Teracom och marknäten

– mediepolitik, monopol
och krisberedskap

RIR 2016:18



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-410-0

RIR 2016:18

FOTO: JEPPE WIKSTRÖM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2016

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-08-26

DNR: 3.1.1-2015-0901

RIR 2016:18

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Teracom och marknäten

– mediepolitik, monopol och krisberedskap

Riksrevisionen har granskat Teracom Boxer Group AB. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Teracom Boxer Group AB, Post- och Telestyrelsen och regeringen.

Företrädare för Teracom Boxer Group AB, Post- och Telestyrelsen, Näringsdepartementet, Kulturdepartementet och Justitiedepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Jens Josephsson, docent i nationalekonomi vid Stockholms universitet, och Erik Lundin, doktor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm, samt seminariedeltagare vid KTH och medarbetare vid Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Karl Nilsson har varit föredragande. Revisor Gunhild Graseman, ämnessakkunnig Dimitris Ioannidis och stf enhetschef Leif Svensson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Karl Nilsson

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet
Post – och Telestyrelsen, Teracom Boxer Group AB

TERACOM OCH MARKNÄTEN – MEDIEPOLITIK, MONOPOL OCH KRISBEREDSKAP

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Granskningens motiv	9
1.2 Syfte och revisionsfrågor	10
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Genomförande	11
1.5 Granskningens utgångspunkter	11
2 Teracoms roll för medier och beredskap	15
2.1 Samhällsuppdrag och kommersiell verksamhet samsas inom Teracom	15
2.2 Marknätens och Teracoms historia	15
2.3 Marknäten är relevanta, trots nya distributionsformer	17
2.4 Teracoms verksamhet har väckt frågor om konkurrensproblem	19
3 Marknät, monopolen och reglering	21
3.1 Marknäten i Sverige	22
3.2 Marknäten i Europa	30
3.3 Sammanfattande iakttagelser	31
4 Teracoms bolagsstyrning och verksamhet	33
4.1 Teracom har både ekonomiska mål och samhällsuppdrag	33
4.2 Teracom har haft ambitionen att växa kraftigt utomlands	36
4.3 Teracom vill sälja Boxer och växa inom telekommunikationer	39
4.4 Sammanfattande iakttagelser	44
5 Statens ägande av Teracom	46
5.1 Regeringen har prövat ägandet av bolaget som helhet	46
5.2 Beredskapsfunktionen kan motivera ett statligt ägande av marknäten i Sverige	47
5.3 Begränsade delar av övrig verksamhet kan ha motiv till statligt ägande	48
5.4 Sammanfattande iakttagelser	49
Referenslista	51

Förtydligande angående användningen av namnet "Teracom" i rapporten

I rapporten används benämningen "Teracom" omväxlande för att beteckna koncernen Teracom Boxer Group AB (som mellan 2011 och 2014 kallades "Teracom Group AB", och före 2011 "Teracom AB") eller det nuvarande dotterbolaget Teracom AB. Där det krävs av sammanhanget förtydligas om det är koncernen eller dotterbolaget som avses.

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund

Den statligt ägda Teracomkoncernen har en viktig roll för att befolkningen i hela Sverige ska kunna nås av radio- och tv-sändningar via de s.k. marknäten. Dessa nät har också en viktig funktion för krisberedskapen och ska kunna sända under i stort sett vilka förhållanden som helst. I teorin kan andra företag konkurrera med Teracom om att erbjuda utsändningstjänster i marknät, men i praktiken har koncernen monopol. Av det skälet har Post- och telestyrelsen beslutat att prisreglera marknaderna för marknät, för att kunderna inte ska riskera överprissättning.

Samtidigt som marknäten är viktiga för mediepolitiken och för krisberedskapen har den tekniska utvecklingen medfört att allt fler konsumerar radio och tv via andra distributionsformer än marknäten. Därmed har förutsättningarna för Teracomkoncernen förändrats och koncernens ledning planerar en omfattande strategiförändring där telekomverksamheter utan anknnytning till marknäten får större betydelse.

Granskningens syfte, revisionsfrågor och avgränsningar

Granskningens syfte är att undersöka för- och nackdelar med verksamheten med avseende på om den i vid mening är effektiv för att uppnå det bakomliggande målet om att public service-bolagens sändningar säkert ska kunna nå hela befolkningen. Följande revisionsfrågor har använts i granskningen:

- Klarar Teracomkoncernen att skapa värde för ägaren utan att missköta samhällsuppdraget eller missbruka sin monopolställning?¹
- Har regeringen gett Teracomkoncernen förutsättningar att på ett ansvarsfullt sätt förvalta sina monopol och samtidigt skapa ett långsiktigt värde?
- Är statens reglering, uppföljning och kontroll av marknaderna för marksänd radio och tv effektiv?
- Är Teracoms monopol inom marksänd radio och tv motiverade?
- Är statens ägande av Teracomkoncernen motiverat?

Granskningen avser Teracom Boxer Group AB (Teracomkoncernen) och regeringens styrning av bolaget. Post- och telestyrelsen (PTS) omfattas också av granskningen.

Frågor som rör innehållet i public service-bolagens uppdrag ingår däremot inte i granskningen.

¹ Teracom hör till de statliga företag som har i uppdrag att både skapa värde i ekonomisk mening och utföra ett samhällsuppdrag.

Granskningen beaktar att Teracomkoncernen har en beredskapsfunktion och vad det betyder för regeringens styrning av bolaget. Däremot granskas inte närmare detaljerna i beredskapsfunktionen eller hur koncernen i praktiken fullföljer sin funktion för krisberedskapen.

Granskningens resultat

Teracom vill byta inriktning

Ursprunget till Teracoms verksamhet återfinns i marknäten för radio och tv i Sverige, och bolagets uttalade samhällsuppdrag är nära knutet till marknäten. En viktig aspekt av samhällsuppdraget är att marknäten ska kunna fungera också i kris- och beredskapssituationer. Under sin historia som självständigt bolag har dock Teracomkoncernen också bedrivit olika typer av sidoverksamheter till marknäten. Den största av dessa är verksamheten inom dotterbolaget Boxer, som säljer betal-tv-abonnemang för marknätet. I en pågående strategisk nyorientering planerar dock Teracomkoncernen (juni 2016) att sälja Boxer. I den framtida Teracomkoncernen vill ledningen i stället att olika telekomverksamheter ska växa, verksamheter med svag eller ingen anknytning till marknäten.

Regeringen har inte tagit ställning till den nya strategin

Enligt Riksrevisionen är de planerade förändringarna av Teracomkoncernen så stora att regeringen behöver ta aktiv ställning till den nya inriktningen. Nysatsningen är också förknippad med flera olika risker. Förutom de nya verksamheternas rena affärsrisker kan en orientering bort från marknäten för radio och tv innebära att samhällsuppdraget marginaliseras. Nyorienteringen innebär också att Teracom kommer in på fler konkurrensutsatta marknader. Riksrevisionen bedömer att risken därmed ökar att Teracom hämmar privat företagande. Denna risk kan förstärkas av att Teracom på olika sätt har bättre förutsättningar än privata aktörer, bl.a. på grund av överkapitalisering i form av ett stort eget kapital. Teracoms monopol på marknätssändningar innebär också förutsebara intäkter för långt tid framåt, vilket privata aktörer inte kan räkna med.

För stora delar av Teracoms verksamheter saknas motiv för statligt ägande

Teracoms nyorientering aktualiserar också frågan om huruvida staten behöver äga hela eller delar av koncernen. Riksrevisionens bedömning är att den kärna i Teracoms verksamhet som har ett uttalat samhällsuppdrag – dvs. marknäten – bör behållas i statlig ägo, med tanke särskilt på dess roll för krisberedskapen. Övriga verksamheter bör enligt Riksrevisionen bedömas utifrån sitt bidrag till detta samhällsuppdrag.

Vissa av sidoverksamheterna bidrar tydligt till att sänka kundernas kostnader för att sända i marknätet, t.ex. inplacering av utrustning i Teracoms master eller tjänster där Teracoms servicekår hyrs ut. Det är osäkert om sådan verksamhet kan skiljas från själva marknätsdriften utan negativa konsekvenser. Betal-tv-verksamheten i Boxer lämnar visserligen ett stort bidrag till marknätets kostnader men behöver inte ägas av Teracom för att göra det. Verksamheter inom Teracoms nyorientering bidrar för närvarande inte alls till marknätets kostnader och det är osäkert om de kommer att göra det i framtiden.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen därför att det är befogat av staten att behålla marknätsverksamheten och några verksamheter som är svåra att separera från marknäten. Övrig verksamhet, inklusive telekomverksamheten, behöver enligt Riksrevisionen inte vara statligt ägd utifrån nuvarande samhällsuppdrag.

Regeringen har inte tagit ställning till om huruvida Teracom bör vara ett verktyg för fler politikområden

Teracomkoncernens ledning argumenterar för att bolaget ska få ett nytt samhällsuppdrag som exempelvis inkluderar säkra teleförbindelser mellan myndigheter. Utifrån en sådan förändring av samhällsuppdraget skulle Teracom kunna vara ett verktyg för fler politikområden än i dag. Riksrevisionen har inte i sak bedömt huruvida ett nytt samhällsuppdrag är lämpligt men konstaterar att det är en fråga som regeringen behöver ta ställning till. Ett kraftigt förändrat samhällsuppdrag skulle också kunna förändra bedömningen av vilka delar av koncernens verksamheter som bör vara i statlig ägo.

Det är inte självklart att aktiebolagsformen är lämplig för marknäten

Även om Riksrevisionen bedömer att marknäten bör vara statligt ägda är det inte självklart att den nuvarande organisationsformen med ett vinstdrivande aktiebolag är den lämpligaste. Den statliga ägarstyrningen går till stora delar ut på att de statliga bolagen ska agera under villkor som liknar villkoren för privata företag. Om denna ambition drivs till sin spets kan de fördelar med statligt ägande som finns ur beredskapssynpunkt undergrävas.

Marknätetsmarknaderna är statiska men behandlas som om de vore dynamiska

Riksrevisionen bedömer att monopolen för marknät bör betraktas som *naturliga*, dvs. att stordriftsfördelarna är sådana att det inte är realistiskt att förvänta sig att andra aktörer ska kunna konkurrera med Teracom på dessa marknader.

I praktiken finns också insikten hos alla relevanta instanser (Regeringskansliet, PTS, MPRT samt public service-bolagen) om att Teracom är den enda realistiska leverantören av marknätstjänster. Ändå används en styrning och reglering som är anpassad efter marknader med normala konkurrensförhållanden. Som en följd av

detta engageras en rad offentliga instanser för att bestämma hur mycket Teracoms kunder ska betala för utsändningstjänster. Sveriges Radio och Sveriges Television utlyser offentliga upphandlingar, trots att Teracom är självskriven leverantör. PTS använder administrativa resurser för att ingående analysera sakförhållanden som är väl kända och för att utöva tillsyn av Teracom. Teracom i sin tur måste särredovisa kostnader enligt ett komplicerat system. Teracom motsätter sig dock delar av PTS beslut, och därför har frågan om priset överklagats.

Riksrevisionen bedömer att det nuvarande arrangemanget, där marknadsmarknaderna behandlas som de vore dynamiska, är ineffektivt på två sätt. *Dels* används offentliga resurser i ett nollsummespel som i grunden handlar om huruvida högst ett tiotal miljoner ska användas inom public service-bolagen eller delas ut som vinst till ägaren staten. *Dels* bidrar utformningen av prisregleringen till att trycket på Teracom att effektivisera sin verksamhet minskar.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- ta ställning till vilket samhällsuppdrag Teracom bör ha, och därefter se över vilka av Teracoms verksamheter som fortsatt behöver vara statligt ägda.
- överväga vilken driftsform som är lämpligast för marknäten.
- se över möjligheten att göra en prisreglering av marknadsmarknaderna enligt lagen om elektronisk kommunikation överflödigt, exempelvis genom ägarstyrning.
- genom ägarstyrning se till att bolaget inte riskerar att hämma privat företagande genom att utnyttja de fördelar bolaget har av att vara statligt ägt och inneha monopol.

Riksrevisionen rekommenderar Post- och telestyrelsen att:

- överväga att använda en prisregleringsmodell som inte tar bort Teracoms incitament till effektiviseringar, i den mån prisregleringen av marknadsmarknaderna fortsätter.

1 Inledning

Den statliga Teracomkoncernen sköter de sändningar som kan tas emot av traditionella radio- och tv-apparater i Sverige. Det är dotterbolaget Teracom AB som äger och driver de master av olika storlekar som gör att i stort sett alla befolkade områden nås av de s.k. marknäten för radio och tv.² I Teracomkoncernen (Teracom Boxer Group AB) ingår också Boxer TV-Access AB, som säljer abonnemang för betal-tv i marknät³ och de danska dotterbolagen Teracom A/S och Boxer TV A/S. Totalt består Teracomkoncernen alltså av fyra dotterbolag. Näringsdepartementet ansvarar för styrningen av Teracomkoncernen.

Teracoms uttalade samhällsuppdrag är driften av marknäten i Sverige. I praktiken är samhällsuppdraget nära kopplat till public service-bolagen Sveriges Television (SVT) och Sveriges Radio (SR). I teorin kan dessa bolag visserligen vända sig till någon annan för sina utsändningar, men i praktiken är det bara Teracom AB som har den nödvändiga infrastrukturen för att nå tillräckligt många tittare och lyssnare. Post- och telestyrelsen (PTS) definierar därför situationen som ett monopol och förhandsreglerar vilka priser Teracom AB får ta ut av kunder som SVT och SR.

En viktig aspekt av Teracoms samhällsuppdrag är bolagets funktion att stötta public service-bolagen i deras beredskapsfunktion. Enkelt uttryckt ska public service-bolagen kunna fortsätta att sända i hela landet också i krissituationer. En kritisk faktor är just förmågan att sända över hela landet i krissituationer av olika karaktär – från isolerade händelser som bränder till en situation av beredskap, allmän mobilisering eller krig.

1.1 Granskningens motiv

Marknäten är centrala för att målen för public service och för mediepolitiken i stort ska uppnås, och de har också en viktig roll för krisberedskapen. Samtidigt förändras mediekonsumenternas beteende i takt med att nya distributionssätt för radio och tv tillkommer. I förlängningen kan förändringarna antas påverka marknadens betydelse och därmed också Teracoms roll. Granskningen motiveras även av de konkurrensproblem som uppstår utifrån det faktum att Teracom har en dominerande ställning på marknaderna för marknät. Det kan också konstateras, att marknätssändningarna i jämförbara grannländer organiserats på ett annat sätt än i Sverige.

² Begreppet marknät används här som ett samlingsbegrepp för dels markbundna sändningar, dels det fysiska sändarnätet för markbundna sändningar. I Sverige är det bara Teracom som driver marknätssändningar för tv. Däremot finns det andra aktörer som bedriver lokala och regionala utsändningar för ljudradio. Teracom är dock den enda aktören som driver ett landstäckande radionät.

³ Boxer är dock på väg att säljas. Se vidare i kapitel 4.3.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Teracom's monopol uppstod ursprungligen som en följd av kraven på public service-bolagen Sveriges Radio och Sveriges Television att sända i marknät som ska nå hela landet. Driften av marknäten samsas för närvarande med konkurrensutsatt verksamhet inom Teracomkoncernen. Granskningens syfte är att undersöka för- och nackdelar med verksamheten med avseende på om den i vid mening är effektiv för att uppnå det bakomliggande målet att public service-bolagens sändningar med säkerhet ska kunna nå hela befolkningen. Följande revisionsfrågor har använts i granskningen:

- Klarar Teracomkoncernen att skapa värde för ägaren utan att missköta samhällsuppdraget eller missbruka sin monopolställning?⁴
- Har regeringen gett Teracomkoncernen förutsättningar att på ett ansvarsfullt sätt förvalta sina monopol och samtidigt skapa långsiktigt värde?
- Är statens reglering, uppföljning och kontroll av marknaderna för marksänd radio och tv effektiv?
- Är Teracom's monopol inom marksänd radio och tv motiverade?
- Är statens ägande av Teracomkoncernen motiverat?

1.3 Avgränsningar

Granskningen avser Teracom Boxer Group AB och regeringens styrning av bolaget. Även Post- och telestyrelsen (PTS) omfattas av granskningen.

Frågor som rör innehållet i public service-bolagens uppdrag ingår däremot inte i granskningen, i den mån dessa frågor inte har direkt betydelse för styrningen av Teracom.

Granskningen beaktar att Teracom har en beredskapsfunktion och vad det betyder för regeringens styrning av bolaget. Däremot granskas inte närmare hur Teracom i praktiken fullföljer sin funktion för krisberedskapen.

Granskningen berör inte heller frågor om en övergång från analoga till digitala radiosändningar i marknäten.⁵

⁴ Teracom hör till de statliga företag som har i uppdrag att både skapa värde i ekonomisk mening och utföra ett samhällsuppdrag.

⁵ Riksrevisionen granskade frågan om digitalradion i rapporten *Digitalradio – varför och för vem?* (RiR 2015:5).

1.4 Genomförande

Granskningen har genomförts med följande metodansatser:

- intervjuer med ledning, styrelse och nyckelpersoner hos Teracom, med representanter för Näringsdepartementet, Kulturdepartementet och Justitiedepartementet, med ledning och nyckelpersoner inom Post- och telestyrelsen samt med kunder och konkurrenter till Teracom
- dokumentstudier av årsakter om Teracom vid Regeringskansliet, styrelseprotokoll för Teracom samt dokument om förhandsregleringen hos PTS
- en internationell jämförelse för att särskilt belysa konkurrens-, reglerings- och ägandeförhållanden i Teracom jämfört med motsvarande bolag i andra länder.

1.5 Granskningens utgångspunkter

Som utgångspunkter för Riksrevisionens granskning används främst uttalanden från riksdagen, nationalekonomiska forskningsresultat⁶ samt rimlighetsnormer etablerade av Riksrevisionen.

1.5.1 Statliga bolag ska uppfylla krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning

Riksdagens riktlinjebeslut specificerar hur de allmänna effektivitetskraven för statlig verksamhet, vilka bland andra uttrycks i budgetlagen⁷, ska tolkas för statligt ägda bolag. Enligt riktlinjebeslutet ska statligt ägda bolag arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital bolaget representerar och strukturanpassning. Regeringen ska i sin förvaltning aktivt följa bolagens utveckling och vidta de åtgärder som behövs för att bolagen ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.⁸

1.5.2 Statliga bolag ska inte hämma privat företagande

En insikt från nationalekonomisk forskning är att statliga bolag ofta har en *mjuk budgetrestriktion*. Med det menas att konsekvenserna för ett statligt bolag av att överskrida sin budget inte är lika allvarliga som för privata företag. Det är exempelvis ytterst ovanligt att statliga bolag går i konkurs; enligt teorin behöver därför bolags-

⁶ Att just nationalekonomisk forskning används som utgångspunkt beror på att det främst är denna forskningsdisciplin som genererat normativa svar på för granskningen viktiga frågor om effektivitet i statligt ägda bolag, konkurrensproblematik och prisregleringar.

⁷ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁸ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*: prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

ledningarna i statliga bolag inte vara lika rädda som företagsledningar i privata företag för att missköta verksamheten ekonomiskt.⁹ Ett näraliggande fenomen är att statliga bolag tenderar att sänka priserna på ett för konkurrenterna skadligt sätt, eftersom de har möjlighet att täcka förluster med skattemedel. Riksrevisionen bedömer att det är rimligt att regeringen i sin styrning beaktar riskerna med mjuka budgetrestriktioner.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttalat sig om konkurrenspolitiken. I den allmänna inriktning som riksdagen stakat ut står följande: ”När offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på ett sådant sätt att det privata företagandet hämmas otillbörligt.”¹⁰

1.5.3 Regeringen bör styra bolagets ledning i strategiska frågor

Riksrevisionen har i olika granskningar av statliga bolag etablerat bedömningsgrunder som kan användas som utgångspunkt också för granskningen av Teracom. En sådan utgångspunkt är att regeringen, för att upprätthålla bolagens konkurrenskraft och affärsmässighet, behöver analysera bolagen och utmana bolagens ledningar och styrelser i strategiska frågor.¹¹ Strategiska frågor är t.ex. större förvärv eller utlands-satsningar. Riksrevisionen bedömer också att det är rimligt att förändringar som påverkar bolagets bärande affärsidé eller samhällsuppdraget hör till de strategiska frågor där regeringen behöver styra ledning och styrelse.

1.5.4 Regeringen bör beakta erfarenheter vid val av driftsform

En utgångspunkt för Riksrevisionen är att erfarenheter bör beaktas i valet av och utformningen av verksamhetsform. Det innebär bl.a. att regeringen bör överväga om det är lämpligt att ha det ekonomiska värdeskapandet som mål när ägandet har andra syften än finansiella.¹²

1.5.5 Prisreglering bör ta effektivitetsaspekter i beaktande

En viktig fråga för granskningen är hur förhandsregleringen av Teracoms marknader fungerar. Inom nationalekonomisk forskningslitteratur finns en mängd olika

⁹ Det finns dock forskning som visar att också privata företag kan ha mjuka budgetrestriktioner, eftersom staten kan rädda andra företag än sina egna (exempelvis banker) från konkurs.

¹⁰ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Genomförande av transparensdirektivet*: prop. 2004/05:140, bet. 2004/05:NU16, rskr. 2004/05:297.

¹¹ Riksrevisionen 2015, *Regeringens hantering av risker i statliga bolag* (RiR 2015:15).

¹² Riksrevisionen 2015, *Regeringens styrning av SOS Alarm* (RiR 2015:11).

slags prisregleringar beskrivna, med för- och nackdelar för respektive metod.¹³ Riksrevisionen bedömer att det är rimligt att den långsiktiga effektiviteten i det reglerade företaget beaktas vid val av regleringsmetod.

1.5.6 Naturliga monopol kan vara skäl till statligt ägande av bolag

Traditionellt sett har nationalekonomiskt motiverade skäl till offentligt ägande av bolag byggts på att olika *marknadsmislyckanden* ska hanteras,¹⁴ och det är framför allt s.k. *externaliteter* samt *naturliga monopol* som setts som skäl för statligt ägande.

Med *externaliteter* avses olika typer av sociala effekter som inte internaliseras i prissättningen på fria marknader. Utbildning brukar tas som exempel på en positiv externalitet medan negativa externaliteter exempelvis kan vara miljöpåverkan i form av förorenad luft, förorenat vatten eller förorenad mark.

Ett s.k. *naturligt monopol* är en monopolsituation där stordriftsfördelar gör att genomsnittskostnaden sjunker så mycket med den producerade kvantiteten, att ett företag kan producera hela utbudet till en lägre kostnad än om flera företag producerar varan var för sig. Det är därför osannolikt att monopolet kommer brytas av att någon ny aktör tar sig in på marknaden. Offentligt ägande av sådana verksamheter har varit ett sätt att styra prissättningen så att kunderna inte tvingas betala överpriser. Klassiska exempel på naturliga monopol är vatten, avlopp och elektricitet.¹⁵

Många forskare har de senaste årtiondena kommit att ifrågasätta om marknadsmislyckanden i sig är ett skäl till statligt ägande av företag; i många fall kan externaliteter hanteras på andra sätt än genom att staten går in som ägare. Vad gäller naturliga monopol är det en mer öppen fråga bland forskare om problemen kan hanteras genom exempelvis regleringar.

1.5.7 Även incitament från ofullständiga kontrakt kan motivera statligt ägande

Nyare nationalekonomiska teoriansatser har också genererat forskningsresultat om vilka verksamheter som bör vara offentligt ägda. Schleifer m.fl. (1997)¹⁶ har identifierat skillnader mellan statligt ägda bolag och privata företag som utför arbete åt staten avseende *investeringar i innovationer*. En utgångspunkt är att kontrakt på avancerade tjänster som löper över lång tid tenderar att vara ofullständiga: det är svårt

¹³ I artikeln *Introduction to the fundamentals of incentive regulation* klassificerar Berg (1998) regleringsmetoder enligt fem huvudkategorier: cost-of-service regulation, price cap regulation, yardstick regulation, performance based regulation och franchise regulation.

¹⁴ Jordahl H (2008). *Privatiseringar av statligt ägda företag. En litteraturoversikt med fokus på OECD-länderna*, utgiven av Regeringskansliet.

¹⁵ Helgesson C-F (1999). *Making a natural monopoly: the configuration of a techno-economic order in Swedish telecommunications*, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.

¹⁶ Hart, O, A Schleifer, A och R Vishny, R (1997).: "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, nr 4, s. 1127–1161.

att i förväg specificera alla tänkbara situationer som kan uppstå, och hur tjänsteleverantören bör agera i dessa. Verksamhet som bedrivs i egen regi kan staten däremot styra efter den specifika situationen. Som en följd av detta har privata företag och offentliganställda olika incitament. Dessa incitament leder enligt Schleifer (1998) till att privata företag generellt lägger mer pengar på innovationer som antingen höjer kvaliteten eller leder till såväl sänkta priser som sämre kvalitet. Därmed ger privat ägande generellt sett lägre kostnader medan kvaliteten på verksamheten kan vara antingen högre eller lägre. Utifrån den modellen har Schleifer identifierat fyra konkreta situationer där offentligt ägande kan vara att föredra framför att verksamheten utförs av externa aktörer:

- Det finns betydande möjligheter att sänka kostnaderna genom kvalitetsför-sämringar vilka inte kan regleras i kontraktet.
- Innovationer är relativt oviktiga.
- Konkurrensen är svag och konsumenternas valmöjligheter är begränsade.
- Ryktet om kvaliteten i de olika aktörernas varor och tjänster sprids dåligt.¹⁷

För en enskild produkt eller vara kan ett eller flera av dessa kriterier vara relevanta. Som exempel på en "tjänst" som uppfyller samtliga fyra kriterier för när statligt ägande är relevant nämner Schleifer den amerikanska presidentens flygplan Air Force One. Dessa motiv kan jämföras med den traditionella nationalekonomins motiv till statligt ägande som beskrivits ovan, dvs. externaliteter och naturliga monopol.

1.5.8 Diversifieringsfördelar kan vara skäl för statligt ägande

Ett närliggande fenomen till de stordriftsfördelar som ger upphov till naturliga monopol, är s.k. diversifieringsfördelar (*economies of scope*). Dessa innebär att det finns kostnadsfördelar eller synergier vid produktion av två näralliggande men separata varor. Exempelvis kan det vara billigare för en fabrik att producera både läsk och öl, jämfört med kostnaden för att producera dessa båda produkter i två separata fabriker. Riksrevisionen bedömer att diversifieringsfördelar kan motivera statligt ägande om fördelarna i fråga inte kan realiseras på något annat sätt.

¹⁷ Schleifer A (1998). *State versus Private Ownership*, Journal of Economic perspectives, vol. 12, nr 4, s. 133–150.

2 Teracoms roll för medier och beredskap

2.1 Samhällsuppdrag och kommersiell verksamhet samsas inom Teracom

Teracomkoncernen har de senaste åren årligen omsatt mellan 3 och 4 miljarder svenska kronor, och har ca 700 anställda. Koncernen som helhet ska enligt bolagsordningen och ägarens mål både generera ekonomiskt värde och fullgöra ett samhällsuppdrag. Ägarens ekonomiska styrning av bolaget uttrycks i form av mål för bolaget, där de viktigaste är avkastningen på eget kapital och soliditet. Samhällsuppdraget består i att tillhandahålla marknät för radio och tv för de bolag som har sändningstillstånd, och finns inskrivet i dotterbolaget Teracom AB:s bolagsordning. Teracom AB omfattas dock också av samma kommersiella krav som övriga delar av koncernen. Inom Teracom AB finns även annan verksamhet än marknäten, exempelvis olika telekomtjänster.

Teracom A/S bedriver motsvarande verksamhet som Teracom AB fast i Danmark, dvs. drift av marknät samt viss telekomverksamhet.

Boxer i Sverige och Danmark säljer abonnemang till allmänheten för betal-tv i marknäten. I juni 2016 tillkännagav Teracom dock att Boxer i Sverige kommer att säljas till Com Hem, vilket är ett privat bolag som säljer bredbands- och kabel-tv-lösningar (se vidare i kapitel 4.3).

Tabell 1 Verksamhet med samhällsuppdrag (blå ruta), verksamhet utan samhällsuppdrag (orange rutor)

	Utsändningar för radio och tv samt andra nättjänster	Betal-tv-distribution till tittare
Sverige	Teracom AB	Boxer TV-Access AB
Danmark	Teracom A/S	Boxer TV A/S

2.2 Marknätens och Teracoms historia

Teracoms verksamhet har sitt ursprung i de rikstäckande radiosändningar som på 1920-talet startades i Telegrafverkets (senare Televerkets) regi. Radion kompletterades med tv-sändningar under 1950-talet.

2.2.1 Teracom bryts ut ur Televerket och bolagiseras

I samband med att Televerket bolagiserades i början av 1990-talet bröts marknätsverksamheten ut till ett eget bolag – Svensk Rundradio AB, som sedan bytte namn

till Teracom AB. Vid bildandet bestod verksamheten i stort sett uteslutande av marknäten. Som självständigt bolag investerade dock Teracom under 1990-talet i en mängd bolag med mer eller mindre näralliggande verksamhet, t.ex. satellit-tv, digital-tv och positioneringstjänster.¹⁸

Marknäten dominerande länge distributionen av radio och tv i Sverige. Under 1980-talet tillkom dock på allvar tv-sändningar via kabel och satellit, och den första kabel-tv-lagen, som gjorde det möjligt att erbjuda kabel-tv i större skala, kom 1985. Senare har internetbaserad tv och radio via fast och mobilt bredband tillkommit.

2.2.2 Marknätet för tv digitaliseras och Boxer bildas runt millennieskiftet

Under 1990-talet och början av 2000-talet pågick en politisk diskussion om behovet av att digitalisera marknätet för tv. Ett visst politiskt motstånd mot en digitalisering förekom, där motståndarna hävdade att marknätet höll på att bli tekniskt irrelevant och att digitaliseringen innebar risker för att staten skulle få ett alltför stort inflytande över medierna.¹⁹ Till slut beslutades om en digitalisering av hela marknätet, vilken genomfördes mellan 1999 och 2007. Digitaliseringen medförde möjligheten att sända fler kanaler i marknätet och att kryptera signaler så att också betal-tv-kanaler kunde sändas där.

För Teracom som bolag innebar digitaliseringen att en ny affärsnisch öppnade sig: sändning av betalkanaler. Tillsammans med privata finansiärer, t.ex. Skandia, bildade Teracom bolaget Boxer (ursprungligen två bolag, Senda och Boxer) som sålde digital-tv-boxar och betal-tv-abonnemang till konsumenterna. I etapper tog Teracom sedan över delägarnas andelar i Boxer, som slutligen blev ett helägt dotterbolag till Teracom.

2.2.3 Teracoms finansiella kris, vändning och internationella expansion

Samtidigt som digital-tv infördes i Sverige genomfördes också ett första försök med att digitalisera marknätet för radio. Digitaliseringsprojektet, inklusive uppbyggnaden av Boxer, gav dock till en början så stora underskott att Teracoms finanser blev mycket ansträngda under 2000-talets första år. För att undvika konkurs begärde Teracom därför 2001 ett kapitaltillskott av ägaren. Riksdagen bemyndigade först regeringen att utfärda en kreditgaranti på 2 miljarder kronor till Teracom 2001. Garantin

¹⁸ Wormbs N (2007). "Kampen om tekniken – digital marksänd tv", i Engblom L-Å och N Wormbs *Radio och TV efter monopolet*, s. 247–248.

¹⁹ Wormbs N (2007). "Kampen om tekniken – digital marksänd tv", i Engblom L-Å och N Wormbs *Radio och TV efter monopolet*, s. 216–218.

nyttjades aldrig men 2003 beslutade riksdagen att bemyndiga regeringen att tillskjuta ett villkorat aktieägartillskott på 500 miljoner kronor till bolaget. Tillskottet har sedan återbetalats.

Vid en extra bolagsstämma 2001 gav ägaren också direktiv om en omstrukturering av verksamheten med ökat fokus på kärnverksamheten i marknäten. Enligt direktivet skulle övrig kompletterande verksamhet fortsatt genomföras med lägre risk och avsevärt mindre behov av egna investeringar.²⁰ De följande åren sålde bolaget de flesta verksamheter som inte direkt hade med marknäten att göra, exempelvis inom satellit-tv och positioneringstjänster.²¹

Inom några år vände utvecklingen för Teracom. Boxers kundantal, liksom intäkterna, ökade kraftigt, och några år efter omstruktureringen gick koncernen med vinst. Under 2008 inledde Teracom dessutom en internationell expansion. Planerna inbegrep förvärv och investeringar i flera europeiska länder, innan Teracomkoncernen fick sin nuvarande struktur med två dotterbolag vardera i Sverige och Danmark. Som tidigare nämnts planerar dock Teracom att sälja Boxer i Sverige (se vidare i kapitel 4.2).

2.3 Marknäten är relevanta, trots nya distributionsformer

Som beskrivits ovan är Teracoms verksamhet sprungen ur och nära förknippad med marknäten, och koncernen har mycket begränsad verksamhet inom nya distributionsformer som t.ex. kabel-tv, satellit-tv och internetbaserad mediedistribution. De nya distributionsformerna – särskilt de internetbaserade – har dock uppenbara fördelar jämfört med marknätet. Exempelvis tillåter de mediekonsumtion på tider som tittarna och lyssnarna själva väljer och på fler plattformar, t.ex. telefoner och läsplattor, och de kan också lättare kombineras med andra internetbaserade tjänster. Andelen tittare och lyssnare som använder marknäten har också stadigt sjunkit; i dag tittar ungefär 21 procent av hushållen på tv via marknätet.²² Teracoms dotterbolag Boxer, som säljer betal-tv-abonnemang för i första hand marknätet, visar en liknande trend; 2014 hade Boxer 560 000 kunder, jämfört med 640 000 kunder fyra år tidigare.²³

Även om också radiosändningar finns tillgängligt på en mängd nya plattformar är marknäten fortfarande den dominerande distributionsformen. Knappt 70 procent

²⁰ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Teracom AB – garanti och omstrukturering*: prop. 2001/02:76, bet. 2001/02:KrU7, rskr. 2001/02:149.

²¹ Wormbs N (2007). "Kampen om tekniken – digital marksänd tv", i Engblom L-Å och N Wormbs *Radio och TV efter monopolet*, s. 249.

²² Post- och telestyrelsen, 2013, *Grossistmarknaden för fri-tv via marknät*, beslut, dnr 11-9384, s. 30.

²³ Teracom Boxer Groups årsredovisningar och styrelseprotokoll.

av alla svenskar lyssnar på radio varje dag och av dessa lyssnar 11 procent på webb-radio eller radio via mobiltelefon; resten lyssnar på traditionell radio via marknätet.²⁴

Trots att andra distributionsformer blivit allt viktigare bedömer riksdagen, regeringen och myndigheter som Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) att marknäten fortsatt är viktiga. Översiktligt kan argumenten för detta delas in i fyra kategorier: teknisk effektivitet, mediepolitik, beredskap och juridik.

2.3.1 Teknisk effektivitet

Marknäten är en relativt lättillgänglig distributionsform som alla i hela landet kan ta del av utan extra kostnader utöver radio- och tv-avgiften. Jämfört med exempelvis telenäten är det ett effektivt medium för att nå ut med sändningar till en stor publik.²⁵

2.3.2 Mediepolitik

Marknäten fyller en viktig funktion i den svenska mediepolitiken, och de är särskilt intimt sammanknippade med public service-bolagen. Enligt kraven i de tillståndsvillkor som gäller t.o.m. 2019 ska public service-bolagen nå 99,8 procent av befolkningen via marknätssändningar.

Förutom att andra distributionsformer inte når så stor del av befolkningen är ett mediepolitiskt motiv att marknäten, till skillnad från andra distributionsformer, kan tas emot av hushållen utan att dessa behöver sluta avtal med en operatör eller någon annan mellanhand. Ett potentiellt undantag är satellitsändningar som når över hela landet utan mellanhänder. De kräver dock ytterligare utrustning jämfört med marknäten, och de bedöms också som mindre pålitliga i en beredskapssituation.

2.3.3 Beredskap

De svenska marknäten har en funktion som informationsförmedlare vid olika krislägen, från begränsade händelser som strömavbrott, via mer omfattande kriser som skogsbränder eller stora stormar, till beredskapsläge och full mobilisering. För att marknäten ska kunna fullgöra krisberedskapsfunktionen är de konstruerade för hög driftssäkerhet och för att fungera också när andra funktioner, t.ex. elektricitet, slagits ut.

2.3.4 Juridik

Sändningar i marknät har en särställning i grundlagen. Vid trådbaserad distribution är etableringsfriheten grundlagsfäst.²⁶ Vid sändningar i eter kan däremot staten arrangera ett anbudsförfarande och ställa krav på innehållet, exempelvis att public

²⁴ Nordicom (2016). *Mediebarometern 2015*.

²⁵ Intervju med Teracom, 2016-02-10.

²⁶ Yttrandefrihetsgrundlag, SFS nr 1991:1469.

service ska sändas där, av det skälet att frekvensutrymme är en ändlig resurs. Utan marknäten skulle därmed de juridiska förutsättningarna för att hela befolkningen ska ha tillgång till public service vara annorlunda.

Det kan dock konstateras att argumenten *för* marknäten på sikt undergrävs i takt med att nya distributionsformer tar marknadsandelar. Särskilt utbyggnaden av bredband kan påverka marknätens mediepolitiska roll, dvs. när en tillräckligt stor andel av befolkningen kan konsumera radio och tv via bredband. Om bredbandsutbyggnaden påverkar andra relativa fördelar för marknätet, som beredskapsaspekten, är mer oklart. Det kan också tilläggas att framtiden för radio- respektive tv-marknäten kan se olika ut. Exempelvis bedömer Sveriges Radio att marknätet inom överskådlig tid inte kan ersättas av andra distributionsformer.²⁷

2.4 Teracoms verksamhet har väckt frågor om konkurrensproblem

Under Teracoms historia som självständigt bolag har olika konkurrensproblem aktualiserats vid ett flertal tillfällen. Detta har rört både Teracom ABs verksamhet (ut-sändningarna i marknät) och Boxers ställning.

Tidigare hade Teracom AB *rättsligt* monopol på marknät, utöver dagens de facto-monopol. Med andra ord var Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio (SR) m.fl. tvingade att anlita Teracom enligt tillståndsvillkoren. I samband med lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) förändrades dock detta. Utöver tillståndsvillkoren förändrades också Teracoms bolagsordning och formella samhällsuppdrag, och med hänvisning till att marknaderna genom tillståndsförändringarna hade öppnats för konkurrens upphävdes också tidigare beslut om hur Teracoms tjänster skulle prissättas. I stället hänvisades till Post- och telestyrelsens (PTS) möjligheter att reglera marknaderna enligt LEK, om konkurrensproblemen skulle kvarstå (se vidare kapitel 3).²⁸

Boxer krävde från början exklusiv rätt att sälja abonnemang från programbolagen (s.k. åtkomstkontroll) som ett villkor för att distribuera deras kanaler. Men efter att Boxers krav anmälts av en konkurrent (Viasat, som sände via satellit) till Konkurrensverket samt Europeiska kommissionens beslut att stämma Sverige inför EG-domstolen för fördragsbrott, ändrade den svenska regeringen villkoren i tillståndsgivningen.²⁹ Även om Boxers möjlighet att stänga ute andra aktörer från marknätet

²⁷ Intervju med SR, 18 mars 2016.

²⁸ Riksdagens beslut med anledning av *Budgetpropositionen för 2006*: prop. 2005/06:1 utg.omr. 24, bet. 2005/06:NU1, rskr. 2005/06:121.

²⁹ Mål C-419/07 i EG-domstolen. Talan väckt den 12 september 2007 – Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige. Promemoria från Kulturdepartementet, 2007-01-26. *Kort översikt över överträdelseärendet om Boxer.*

därmed tagits bort har ingen konkurrent etablerat sig som betal-tv-operatör i marknätet. En möjlig orsak kan vara att betal-tv i marknät minskat i relativ betydelse som distributionsform i takt med att bredbandsnätet byggts ut och webb-tv blivit vanligare.³⁰

³⁰ Se exempelvis Nordicom (2016). *Mediebarometern 2015*.

3 Marknät, monopolen och reglering

Teracoms marknätverksamhet kännetecknas av en monopolsituation med prisreglering. I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser utifrån två revisionsfrågor:

- Är statens reglering, uppföljning och kontroll av marknaderna för marksänd radio och tv effektiv?
- Är Teracoms monopol inom marksänd radio och tv motiverade?

Revisionsfrågan om *reglering, uppföljning och kontroll* av marknaderna har två dimensioner.

Dels handlar den om uppbyggnaden av det system av aktörer som beställer, utför, reglerar och bestämmer villkoren för marknätssändningarna. Med tanke på att alla de viktiga aktörerna i systemet är offentliga – Teracom, public service-bolagen, Post- och telestyrelsen (PTS), regeringen och Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) – bedömer Riksrevisionen att det är rimligt att regeringen förmår ta ett helhetsgrepp om prissättningen för sändningar i marknät. Riksrevisionen bedömer också att det är ett rimligt krav att regeringen regelbundet ser över hur regleringen fungerar i praktiken.

Dels handlar den om den administrativa tillämpningen av regelverket för elektronisk kommunikation. PTS skyldigheter att analysera och vid behov reglera marknader enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) är central. Riksrevisionens utgångspunkt är att en regleringstyp bör väljas som i möjligaste mån undviker att skapa nya ineffektiviteter. Fördelarna med regleringstypen bör vägas mot dess nackdelar. För att prisregleringen ska fungera bedömer Riksrevisionen att det är rimligt att bärande delar av prisregleringen kontrolleras regelbundet.

För revisionsfrågan om *Teracoms monopol* används nationalekonomiska bedömningsgrunder. Ett välkänt fenomen är att monopol eller monopolliknande situationer är skadliga, eftersom de leder till mindre produktion och till högre priser än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Ett viktigt undantag är s.k. *naturliga monopol*, dvs. marknader där stordriftsfördelarna är så stora att det är dyrare om flera bolag producerar en vara än om ett monopol gör det. Klassiska exempel på naturliga monopol är vatten- och avloppssystem; det är intuitivt orimligt med parallella avloppssystem i en stad eller stadsdel. I andra fall är det dock svårare att avgöra om ett monopol är naturligt eller inte – särskilt som tekniska förändringar på kort tid kan ändra förutsättningarna, vilket skett t.ex. på telemarknaden.³¹

³¹ Helgesson C-F (1999). *Making a natural monopoly: the configuration of a techno-economic order in Swedish telecommunications*, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.

Huruvida ett monopol är naturligt eller inte är avgörande för hur marknaderna bör organiseras. Vid vanliga monopolsituationer är det motiverat att försöka öka antalet producenter och därigenom göra marknaden mer effektiv. Vid naturliga monopol är det däremot orealistiskt att nya aktörer i längden ska kunna konkurrera med monopolisten. I stället behöver de negativa effekterna av naturliga monopol hanteras på andra sätt, t.ex. genom prisregleringar eller offentligt ägande. För att besvara revisionsfrågan om huruvida *Teracoms monopol är motiverade* kommer vi därför att göra en bedömning av huruvida monopolen kan betraktas som naturliga.

Kapitlet har tre huvuddelar. I första delen är iakttagelserna som rör marknäten och dess reglering i Sverige strukturerade utifrån en kronologisk kedja av tillståndsvillkor, upphandling av marknätstjänster, beslut om reglering, regleringens praktik och effekter samt regleringens juridiska efterspel. I den andra delen görs en kort internationell jämförelse av marknätens funktion och organisation i andra europeiska länder. Slutligen sammanfattas iakttagelserna.

3.1 Marknäten i Sverige

3.1.1 Regeringen och Myndigheten för press, radio och tv bestämmer villkoren och Teracom konsulteras om förutsättningarna

Sändningstillstånden för public service-bolagen utfärdas av regeringen. Av sändningsvillkoren framgår att Sveriges Television (SVT) och Sveriges Radio (SR) har skyldighet att sända i marknät som ska nå 99,8 procent av hushållen. Sändningarna ska ske så att avbrott så långt möjligt kan undvikas och så att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt.³²

Det har förekommit förslag om att sänka täckningskravet. Exempelvis har Konkursverket föreslagit³³ en sänkning av täckningskravet från 99,8 till 98 procent av hushållen i kombination med att kravet på sändning i marknät tas bort. Enligt Konkursverkets resonemang skulle andra aktörer då kunna konkurrera med Teracom genom att en kombination av olika distributionsformer når tillräckligt stor andel av befolkningen. Inför den senaste tillståndsperioden fick MPRT i uppdrag att bedöma huruvida kravet på 99,8 procent täckning i marknät behövs, och MPRT:s bedömning var att de existerande kraven är fortsatt relevanta, eftersom det är osäkert om driftssäkerheten består vid en blandning av distributionsformer.³⁴ Det kan också

³² Regeringsbeslut 2013-12-19, Ku2013/2083/MFI, *Tillstånd för Sveriges Television AB att sända tv och sökbar text-tv*.

³³ Konkursverket, Yttrande 2013-01-11, Dnr 603/2012, angående Rapport från Myndigheten för radio och tv om täckningskravet för Sveriges Television AB:s sändningar i marknätet.

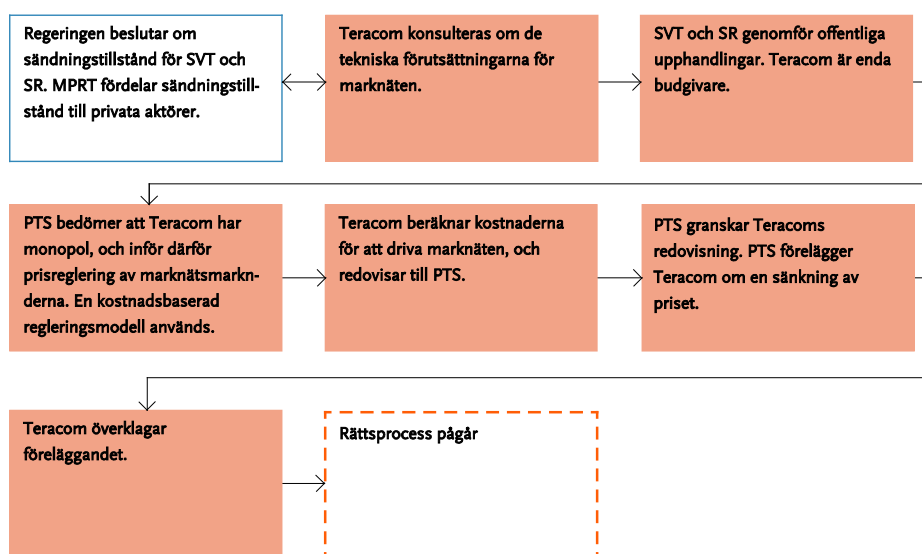
³⁴ Myndigheten för radio och tv, 2012. *SVT:s täckningskrav*, s. 1.

konstateras att riksdagen många gånger understrukt det höga täckningskravets betydelse för mediepolitiken.³⁵

Kulturdepartementet, som bereder frågor om tillståndsvillkoren, bedömer att kraven på public service-bolagens räckvidd innebär att bara Teracom har möjlighet att tillhandahålla nät med den efterfrågade täckningen.³⁶ Enligt MPRT undersökte en privat aktör under 00-talet möjligheten av att bygga upp en konkurrerande sändningsinfrastruktur; med tanke på Sveriges geografi och storlek visade det sig dock svårt att få ett sådant projekt lönsamt.³⁷

För privata tv-och radiokanaler är det MPRT som meddelar sändningstillstånd, efter att regeringen beslutat vilket frekvensutrymme som får användas. I processen kommunicerar MPRT med Teracom om de tekniska förutsättningarna, exempelvis hur många kanaler som får plats med olika typer av sändningsteknik. Vid konkurrens om kanalplatserna fördelar MPRT tillstånd utifrån det mediepolitiska målet om ett utbud med mångfald och variation. Täckningskraven för bolag utanför public service är 98 procent av hushållen, alltså inte lika högt som för public service-bolagen.

Figur 1 Figuren visar översiktligt kedjan av administrativa processer för att bestämma villkoren, regleringen och priserna för marknätssändningarna i Sverige. Figuren beskriver situationen under tillståndspanoriden för SR och SVT 2014-2019 samt PTS beslut om marknätmarknaderna från 2013. De olika momenten beskrivs mer utförligt i kapitel 3.1.1–3.1.4.



³⁵ Se exempelvis riksdagens beslut med anledning av propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019*: prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60.

³⁶ Intervju med Kulturdepartementet, 2015-10-16.

³⁷ Intervju med MPRT, 2016-02-24.

3.1.2 Teracom har varit enda anbudsgivare vid upphandlingar av sändningar

Efter att public service-bolagen fått sändningstillstånd genomför de upphandlingar av sändningstjänster i enlighet med lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). I de upphandlingar av sändningstjänster som hittills har förekommit har Teracom varit den enda anbudsgivaren, både för radio- och tv-utsändningar.

Enligt public service-bolagen är det inte heller troligt att någon annan anbudsgivare kommer att tillkomma.³⁸ SVT bedömer att det varken finns tekniska eller kommersiella förutsättningar för ett parallellt marknät för tv. Andra distributionsformer, t.ex. satellit, kan visserligen potentiellt nå hela befolkningen men bedöms av SVT inte vara lika pålitliga i exempelvis orostider.³⁹ Enligt SR:s bedömning är det tekniskt möjligt att skapa konkurrens på radioutsändningar men i så fall till så stora kostnader att det är svårt att se meningen med det.⁴⁰

3.1.3 Post- och telestyrelsen har skyldighet att reglera vid upphandlingar av sändningar

Genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) har Sverige infört det europeiska regelverket för elektroniska kommunikationer, och det framgår av det s.k. ramdirektivet och tillhörande särdirektiv⁴¹ att utsändning av radio och tv i marknät omfattas av detta regelverk. Det innebär att PTS har skyldighet att införa förhandsskyldigheter för de dominerande aktörerna på dessa marknader om det behövs ur konkurrenssynpunkt. Enligt LEK:s portalparagraf är lagens syfte att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva kommunikationer, genom att ”konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas”.⁴²

PTS och Europeiska kommissionen bedömer att lagstiftningen inte är anpassad för marknätmarknaden

I samband med att LEK infördes i februari 2004 bad PTS regeringen klargöra olika punkter som rörde skyldigheterna att reglera Teracoms marknader. PTS konstaterade

³⁸ Intervju med SVT, 2015-10-09; intervju med SR, 2016-03-18.

³⁹ Intervju med SVT, 2015-10-09.

⁴⁰ Intervju med SR, 2016-03-18.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter.

⁴² 1 kap. 1 § LEK.

rade att "skyldigheten skall syfta till att förbättra konkurrensvillkoren på marknaden, vilket bl.a. innebär att andra aktörer ges möjlighet att konkurrera med den dominerande aktören om att tillhandahålla de aktuella tjänsterna." Med andra ord förväntades en eventuell reglering vara tillfällig och ett steg på vägen till en fungerande marknad.

PTS skrev också att "de nya direktiven utgår från att marknaderna för elektronisk kommunikation redan övergått från statliga monopol till fria marknader", medan Teracom innehade både juridiskt monopol och de facto-monopol på marknaderna i fråga.⁴³

Teracom's juridiska monopol avskaffades i samband med införandet av digital-tv. PTS bedömde dock också fortsatt att regelverket var dåligt anpassat för marknäten, eftersom de facto-monopolen kvarstod. Under förberedelserna inför beslutet om prisreglering 2012 diskuterades frågan mellan PTS och Europeiska kommissionen, där kommissionens tjänstemän vid ett inledande möte i maj 2012 betonade att konkurrensproblemen skapats av svenska staten genom sändningsvillkoren. Därför borde också staten kunna lösa problemen utan prisreglering, menade kommissionen. Kommissionen diskuterade också vilka åtgärder mot Sverige som kunde bli aktuella om problemen inte åtgärdades.⁴⁴ Också Regeringskansliet informerades om Europeiska kommissionens ståndpunkt, genom möte med PTS.⁴⁵

Vid ett senare möte samma år var kommissionens budskap att det trots allt var acceptabelt att använda regleringen som LEK föreskriver för att hantera konkurrensproblemen men att Sverige också kunde överväga andra metoder. Kommissionens tjänstemän nämnde aktiv ägarstyrning och lagstiftning som alternativa metoder för att göra regleringen överflödig.⁴⁶

PTS bedömer att Teracom innehar monopol och ser inga tecken till förändring

Trots att såväl Europeiska kommissionen som PTS bedömt att den prisreglering som utgår från LEK är dåligt anpassad för att hantera konkurrensproblemen på marknadsmarknaderna har inga förändringar genomförts som skulle kunna förändra situationen. Därför har PTS i tre omgångar sedan LEK infördes (2004, 2009

⁴³ Brev från Nils-Gunnar Billinger till statssekreterare vid Näringsdepartementet Jonas Bjelfvenstam, ref SMP, 2004-02-29.

⁴⁴ PTS minnesanteckning från *pre-notification meeting* mellan Europeiska kommissionen och PTS, 2012-05-16.

⁴⁵ PTS minnesanteckning från möte mellan PTS och Näringsdepartementet, 2012-06-20.

⁴⁶ PTS minnesanteckning från möte mellan PTS och Europeiska kommissionen, 2012-11-05.

och 2013) fattat beslut om att reglera dessa marknader.⁴⁷ PTS beslut om tv-marknaden från 2013 innehåller en grundlig genomgång av Teracoms marknadsdominerande ställning⁴⁸(analysen av marknätet för radio innehåller en snarlik analys).

I enlighet med LEK och Europeiska kommissionens rekommendationer följde PTS genomgång fyra steg:

- avgränsning av den aktuella marknaden
- analys av marknads särdrag
- bedömning av om det finns någon operatör med betydande inflytande på den relevanta marknaden
- beslut om vilka skyldigheter en sådan operatör ska åläggas.

PTS kom vid sin *avgränsning av den aktuella marknaden* fram till att fri-tv – dvs. tv som kan tas emot kostnadsfritt⁴⁹, okrypterat och med endast mindre kostnader för utrustning – bör ses som en separat marknad, åtskild från betal-tv. Som grund för denna avgränsning konstaterade PTS bl.a. att SVT måste sända fri-tv i marknät och att andra bolag som sänder fri-tv inte kan välja bort marknätet utan att samtidigt byta affärsmodell.

I prövningen av *marknadens särdrag* tog PTS enligt Europeiska kommissionens rekommendationer ställning till tre kriterier:

- om det råder höga och varaktiga *inträdeshinder* på marknaden
- om det finns tecken på *marknadsdynamik*
- om konkurrensproblem kan undanröjas med hjälp av *generell lagstiftning*.

Vad gäller inträdeshinder bedömde PTS att omfattande investeringskostnader och svårigheter att få bygglov för höga master gjorde det orealistiskt att andra aktörer skulle börja konkurrera med Teracom. PTS kunde inte heller identifiera någon *marknadsdynamik*, exempelvis tecken på att någon annan aktör skulle vara intresserad av att börja konkurrera med Teracom, som skulle kunna förändra situationen. SVT:s sändningsvillkor, där ett krav är att sändningarna ska ske i marknät med en hög säkerhet för produktion och distribution, framhölls som en konserverande faktor.⁵⁰

För det tredje kriteriet, huruvida problemen kan avhjälpas av *generell lagstiftning*, bedömde PTS att konkurrenslagen (2008:579, KL) är mindre effektiv på marknader

⁴⁷ De fullständiga benämningarna är "den nationella grossistmarknaden för programutsändningstjänster för distribution av fri-tv-innehåll via marknät till slutanvändare" samt "den nationella grossistmarknaden för nationell analog ljudradio via marknät till slutanvändare".

⁴⁸ Post- och telestyrelsen, 2013. *Grossistmarknaden för fri-tv via marknät*, beslut, dnr 11-9384.

⁴⁹ Kostnadsfritt, så när som på den avgift som alla som har en radio och/eller tv-mottagare är skyldiga att betala.

⁵⁰ SVT måste sända i marknät, täckningen måste vara 99,8 procent och sändningarna måste ske med god säkerhet.

där konkurrensproblemen är en följd av strukturella problem, eftersom KL:s förbudsregler förutsätter att en överträdelse skett innan ett ingripande kan göras (2 kap. 7 § KL). Visserligen, menade PTS, finns framåtblickande regler som gäller offentlig säljverksamhet (3 kap. 27–28 §§ KL). Avsaknad av rättspraxis och den förväntade tidskrävande processen för att göra en konkurrensrättslig utredning gjorde dock att PTS bedömde att de framåtblickande reglerna inte var ändamålsenliga för att komma tillrätta med problemen inom telekomsektorn.

PTS konstaterade sedan att Teracom har ett *betydande inflytande* på marknaden; bolaget har 100 procent i marknadsandel, ingen potentiell konkurrens finns, bolaget möter inte någon större köparmakt, Teracom har en särställning vad gäller stor-driftsfördelar och Teracom kan utnyttja sin ställning på den relevanta marknaden för att skaffa sig konkurrensfördelar på andra marknader (utbredning av marknads-makt).

Eftersom PTS har kommit fram till att Teracom har ett betydande inflytande ska myndigheten enligt regelverket ålägga Teracom *skyldigheter*. I korthet har PTS ålagt Teracom att tillhandahålla grossistprodukten till alla som efterfrågar det (s.k. tillträdesreglering) samt att Teracom är skyldigt att tillämpa kostnadsorienterad prissättning gentemot kunder som SR och SVT (s.k. prisreglering).

Prisregleringen kräver särredovisning av Teracom's kostnader

För att avgöra vad som ska anses som kostnadsorienterad prissättning på de aktuella marknaderna har PTS beslutat att använda den s.k. FDC-modellen (*fully distributed costs*). Metoden är vald för att den bedöms vara den mest ändamålsenliga givet syftet med regleringen, nämligen att ta bort möjligheten för monopolisten att göra övervinster på kundernas bekostnad⁵¹. Metoden innebär att det reglerade bolaget får täckning för faktiska kostnader plus ett påslag för avkastning på investerat kapital. Påslaget beräknas baserat med den s.k. WACC-metoden (*weighted average cost of capital*).

I sitt beslut jämför PTS FDC-metoden, som beskrivs som baserad på historiska kostnader, med framåtriktade modeller, som sätter kostnader utifrån vad det skulle kosta att bygga ett nytt nät. Framåtriktade metoder beskrivs som motiverade i sådana fall som en etablering av en parallell infrastruktur anses möjlig och används exempelvis på delar av telekommarknaden. Risker med en framåtriktad modell är dock att det reglerade bolaget kan bli antingen över- eller underkompenserat. Eftersom PTS anser det orealistiskt någon aktör skulle etablera en parallell infrastruktur för marknät argumenterar myndigheten för att FDC-metoden är en bättre metod för att undvika överprissättning. Påverkan på effektiviteten i det reglerade bolaget för de bägge ansatserna analyseras däremot inte i PTS beslut.

⁵¹ Post- och telestyrelsen, 2013. *Grossistmarknaden för fri-tv via marknät*, beslut, dnr 11-9384. Intervju med PTS, mars 2016.

Eftersom Teracom bedriver verksamhet på många olika marknader ställer PTS också krav på att Teracom årligen särredovisar vilka kostnader som hör till respektive verksamhet. Stora delar av bolagets infrastruktur används till flera olika produkter. I en mast kan det exempelvis finnas utrustning för tv-utsändningar, radioutsändningar, mobiltelefoni och andra inplaceringar. För att regleringen ska fungera måste då mastens drifts- och underhållskostnader fördelas mellan olika produkter, dvs. tv-utsändningar, radioutsändningar, inplacerade mobilsändare etc. I nästa led måste exempelvis de totala kostnaderna för tv-utsändningar fördelas mellan olika tv-kanaler. På ett liknande sätt fördelas en mängd olika kostnadsposter.

Fördelningen sker genom ett relativt komplicerat system med ett stort antal nycklar som fördelar kostnader i flera olika led. Varje kostnadsnyckel har en utsedd förvaltare inom Teracom, som ser över nyckeln regelbundet.⁵² En gång om året summerar Teracom kostnaderna för marknäten och redovisar dem till PTS.

PTS kontroller tyder på att Teracoms kostnadsfördelning fungerar tillfredsställande

PTS utför årligen tillsyn av Teracoms kostnadsberäkningar och myndigheten kan vid behov *underrätta* Teracom om att sänka priserna. Om Teracom inte följer underrettelsen kan myndigheten i stället *förelägga* Teracom om en sänkning.

Utöver den årliga tillsynen utför PTS med oregelbundna mellanrum revisioner av Teracoms system för att fördela kostnader, och 2012 lät PTS en konsultfirma göra en stickprovsundersökning av de tekniska aspekterna av kostnadsunderlagen. Konsultfirman undersökte exempelvis om fördelningen av kostnader för en teknikbod överensstämde med platsen som den utrustning som varje produkt krävde. Enligt konsultens rapport fanns det vissa avvikelser mellan de ritningar som användes som underlag för fördelningen och hur det såg ut på plats. Avvikelserna bedömdes dock av konsulten som försumbara ur kostnadssynpunkt.⁵³

På ett liknande sätt genomförde en annan konsult för PTS räkning en genomgång av hur Teracom beräknar sina fördelningar. Konsultens slutsats var att det fanns en spårbarhet, att det gjordes interna kontroller och att de bedömningar och fördelningsmetoder som användes var relevanta. Systemet bedömdes dock som relativt sårbart och personberoende. Alla processer för kostnadsfördelningen fanns inte dokumenterade och det bedömdes finnas viss risk för manuella fel i hanteringen.⁵⁴

Enligt PTS har hanteringen förbättrats sedan de båda konsultrapporterna gjordes. Exempelvis har många processer automatiserats, vilket minskat personberoendet och risken för fel.⁵⁵

⁵² Intervju med Teracom, 2016-02-10.

⁵³ Konsultrapport, CyberCom, "Teknisk utredning avseende radio och TV", 2012-06-21.

⁵⁴ Konsultrapport, Deloitte, "Tillsynsgranskning", 2011.

⁵⁵ Information från Post-och Telestyrelsen i samband med faktagranskning av rapport, maj 2016.

Den kostnadsbaserade regleringen minskar incitamenten till effektiviseringar i marknäten

Under den tid som prisregleringen funnits har de priser som Teracom's kunder betalar för de reglerade produkterna legat relativt stilla. Med tanke på teknikutvecklingen, som både inneburit att Teracom levererar mer avancerade produkter och att priserna generellt sett sjunker, är det dock svårt att veta hur priserna skulle utvecklats på en oreglerad men konkurrensutsatt marknad. En försiktig tolkning är att regleringen förhindrat risken för en okontrollerad prisökning.

Den modell som PTS valt för att reglera Teracom (*cost plus*) riskerar dock enligt ekonomisk teori att ta bort incitament till ekonomiska effektiviseringar. Representeranter för Teracom bekräftar också en sådan effekt av regleringarna. Konkret kan i vissa fall nya affärer, som i en oreglerad verksamhet skulle vara lönsamma, bli olönsamma om de samtidigt innebär att kostnaderna för den reglerade verksamheten sjunker.⁵⁶ Effekten bekräftas också av kunder till Teracom.⁵⁷ På sikt bedömer Riksrevisionen att detta kan leda till högre kostnader, särskilt på radiomarknaden där i en stor del av kostnaden bärs av den reglerade verksamheten.

3.1.4 Det slutliga priset kommer att avgöras i domstol

Efter att PTS fattar beslut om regleringen har Teracom möjlighet att överklaga till förvaltningsrätten. Under 2005 överklagade bolaget de beslut som rörde regleringen men fick avslag på samtliga punkter.⁵⁸ Även det regleringsbeslut som togs 2013 överklagades av Teracom, framför allt på grund av frågan om hur stora investeringar ska ersättas. Överklagandena drogs tillbaka⁵⁹ men diskussionen mellan PTS och Teracom har fortsatt.

En kärnfråga är hur kostnaderna ska periodiseras. Enligt Teracom skapar den valda modellen, som bygger på faktiska historiska kostnader, problem vid stora investeringar som inte kostnadsförs direkt. Teracom har därför föreslagit en alternativ modell som bygger på prognoser. PTS har dock ansett att FDC-modellen med prognosticerade kostnader inte är ändamålsenlig⁶⁰ och man har därför hållit fast vid den

⁵⁶ Intervju med Teracom, 2016-01-01.

⁵⁷ Intervju med SR, 2016-03-18.

⁵⁸ PTS beslut med dnr 04-13521, 05-8674, 04-6953, 05-8675, 04-6954 och 05-8677.

⁵⁹ PTS beslut med dnr 11-9384, 12-170.

⁶⁰ Enligt PTS skulle en FDC-reglering som bygger på prognoser vara oförutsägbar och otydlig för kunderna. Det skulle dessutom vara förenat med stora svårigheter att utöva tillsyn och tvistlösning i fråga om ett pris som bygger på en prognos. Uppgift från PTS i faktagranskning av rapporten, maj 2016.

etablerade modellen. PTS påpekar att också i en sådan modell får Teracom i slutändan betalt för sina kostnader och att kortsiktiga kassaflödeseffekter kan hanteras mellan Teracom och kunderna (särskilt SR och SVT).⁶¹

Utöver den utdragna diskussionen om periodiseringar bedrivs också en process i förvaltningsrätten om storleken på avkastningen på kapitalinvesteringen, den s.k. WACC:en. Medan PTS senast beräknade den relevanta räntan till 8 procent menar Teracom att den i stället borde ligga mellan 11 och 12,7 procent.⁶² Skillnaden i beräkning beror mest på hur risken i företagets verksamhet ska bedömas. Enligt PTS gör det faktum att Teracoms ägare staten i praktiken sätter villkoren för kunderna att affärsrisken är låg.⁶³ Teracom gör en annan bedömning och har överklagat beslutet till förvaltningsrätten. Enligt bolaget innebär skillnaden i beräkning av WACC en skillnad på 10 miljoner kronor för det årliga resultatet.⁶⁴

3.2 Marknäten i Europa

Riksrevisionen har med hjälp av PTS genomfört en enkätstudie bland övriga EU-länder samt Norge och Schweiz för att undersöka konkurrenssituationen på motsvarande marknader runt om i Europa. De flesta jämförbara länder i Europa har en situation som liknar Sveriges, i bemärkelsen att det finns *ett* rikstäckande marknät. I många länder har dock marknäten en mindre central ställning jämfört med andra distributionsformer. I vissa tätbefolkade länder når exempelvis kabel-tv i stort sett hela befolkningen. Kraven på public service-bolagen att nå befolkningen genom sändningar i just marknät är också mer långtgående i Sverige än i de flesta andra länder.

I vissa länder tycks det också finnas en verklig konkurrens i upphandlingssituationen av marknätet även om det bara finns en operatör åt gången. Ett sådant exempel är Tyskland.

Många europeiska länder reglerar liksom Sverige marknätsmarknaderna. Regleringarna är dock olika långtgående, beroende på hur allvarliga konkurrensproblemen anses vara. Sverige, som både använder tillträdesreglering och prisreglering, hör till de länder med mest långtgående reglering. Sannolikt hänger det samman med marknätens fortfarande relativt centrala funktion i Sverige. Regleringsmyndigheter i många andra länder lyfter exempelvis fram s.k. plattformskonkurrens, dvs. konkurrens från andra distributionsformer, som ett motiv till att regleringen inte behöver vara så stark. I Sverige gör sändningstillståndens krav på marknätstäckning

⁶¹ Intervju med PTS, 2016-03-14; intervju med Teracom, 2016-02-10.

⁶² PTS, dnr 14-5674, Föreläggande enligt 7 kap. 5 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

⁶³ Intervju med PTS, 2016-03-14.

⁶⁴ Intervju med Teracom, 2015-09-17.

att PTS bedömer att plattformskonkurrensen har relativt liten betydelse för behovet av prisreglering.

Finland utgör något av ett europeiskt undantag vad gäller konkurrenssituationen i marknäten. Förutom att några regioner har sina egna marknät konkurrerar också två marknät för tv (som drivs av bolagen DNA och Digita) på två olika frekvensband (UHF och VHF) i större delen av Finland. Konkurrensen är dock inte fullständig, utan i glesbefolkade områden delar de bägge bolagen mastinfrastruktur. De finländska konkurrensmyndigheterna har bedömt att den nyare aktören (DNA) utövar ett visst konkurrenstryck men inte mer än att den marknadsledande aktören (Digita) fortfarande behöver prisregleras för att kunderna inte ska riskera att behöva betala överpriser. En skillnad jämfört med Sverige är att bolagen har valts ut genom en s.k. skönhetstävling, dvs. inte genom upphandling, och att Finland aktivt arbetat för att uppnå konkurrens mellan olika marknätsoperatörer.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

3.3.1 Revisionsfråga 3: Är statens reglering, uppföljning och kontroll av marknaderna för marksänd radio och tv effektiv?

Den styrning och det regelverk som omgärdar marknätsmarknaderna är anpassade för att hantera verksamhet på marknader med fungerande konkurrens eller med tillfälliga konkurrensproblem. Marknaden för marknät är dock annorlunda. Redan när tillstånden att sända i marknät fördelas är det känt att Teracom kommer att utföra sändningstjänsterna. Monopolen på marknätsmarknaderna är alltså statiska som en följd av de sändningsvillkor som staten bestämt. Stora delar av kedjan av administrativa processer som tillståndsgivning, offentlig upphandling och prisreglering, inklusive överklagande, får därför karaktären av formaliteter, där det i praktiken är känt redan från början att Teracom kommer att leverera utsändningstjänsterna. Den enda utestående frågan är vilket pris Teracoms kunder behöver betala, vilket i sig i stort sett är ett nollsummespel mellan offentliga aktörer.

Riksrevisionen bedömer att den nuvarande regleringen är suboptimal för att hantera denna relativt enkla fråga och konstaterar att Europeiska kommissionen öppnat för andra sätt att lösa frågan, t.ex. aktiv ägarstyrning eller lagstiftning.

Redan i samband med att dagens regelverk infördes påpekade PTS för regeringen att det fanns problem med att använda marknadslogik på den speciella situation av monopol som skapats av staten som marknätsmarknaderna utgjorde. De flesta av de problem som PTS påtalade kvarstår dock tolv år senare, och regeringen har inte vidtagit några åtgärder för att komma tillrätta med dem.

Riksrevisionen bedömer att den prisreglering som PTS infört fungerar på kort sikt i bemärkelsen att priserna hålls nere. Ingenting har heller framkommit i granskningen som tyder på annat än att uppföljningen och kontrollen av prisregleringen

fungerar. Däremot innebär den kostnadsbaserade modell för prisreglering som valts att incitament till effektiviseringar tagits bort, vilket i längden sannolikt leder till högre priser för Teracoms kunder.

3.3.2 Revisionsfråga 4: Är Teracoms monopol inom marksänd radio och tv motiverade?

Riksrevisionen bedömer att de rikstäckande marknäten, med nuvarande tekniska och regulatoriska förutsättningar, är att betrakta som *naturliga monopol* i national-ekonomisk bemärkelse. Det är alltså ekonomiskt det mest effektiva sättet att bedriva dessa verksamheter i monopol, så länge de negativa följder som generellt följer med monopolsituationer hanteras.

Det råder konsensus om att det är orealistiskt att vänta sig att Teracom skulle få verklig konkurrens på de aktuella marknaderna så länge nuvarande villkor gäller för täckningsgrad och robusthet. I de upphandlingar som gjorts har heller inga andra anbudsgivare levt upp till kraven. Situationen är likartad i andra europeiska länder, i bemärkelsen att det i de flesta länder bara finns en marknätsoperatör. I Finland, där myndigheterna har arbetat aktivt för att skapa konkurrens, har behovet av prisreglering kvarstått trots att det finns flera marknätsoperatörer.

4 Teracoms bolagsstyrning och verksamhet

I kapitlet redovisas iakttagelser som rör Teracoms verksamhet samt regeringens styrning av bolaget. Kapitlet utgår från följande revisionsfrågor:

- Klarar Teracomkoncernen att skapa värde för ägaren utan att missköta samhällsuppdraget eller missbruka sin monopolställning?
- Har regeringen gett Teracomkoncernen förutsättningar att på ett ansvarsfullt sätt förvalta sina monopol och samtidigt skapa långsiktigt värde?

Riksrevisionen utgår från det faktum att Teracom är ett av de statliga bolag som ska både skapa värde och ha ett samhällsuppdrag, där *värdeskapande* på kort sikt enklast mäts med lönsamhet. Över längre tid är vinsternas tillväxt en bestämmande faktor för vilket värde ett bolag skapar. Riksrevisionen utgår också från att *samhällsuppdraget* inte ska påverkas negativt av Teracoms övriga mål.

För regeringens styrning av bolaget är generellt sett riksdagens riktlinjebeslut om statligt ägande vägledande. Enligt det ska regeringen i sin förvaltning aktivt följa bolagens utveckling och vidta de åtgärder som behövs för att bolagen ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning. Riksrevisionen utgår också från att regeringen bör ta aktiv ställning i frågor som är viktiga för bolagets styrning och vid behov utmana ledning och styrelse i strategiska frågor.

I granskningen utgår Riksrevisionen också från att välkända risker för att statliga bolag får fördelar på konkurrensutsatta marknader ska hanteras av ägaren. En grund är riksdagens skrivningar om hur offentliga aktörer bör agera på konkurrensutsatta marknader: ”När offentliga aktörer agerar på konkurrentmarknader får det inte ske på ett sådant sätt att det privata företaget hämmas otillbörligt”⁶⁵. National-ekonomisk forskning pekar i synnerhet på olika negativa effekter av en s.k. *mjuk budgetrestriktion*.

4.1 Teracom har både ekonomiska mål och samhällsuppdrag

Teracom Boxer Group hör till de statligt ägda bolag som har både *ekonomiska mål* och ett *samhällsuppdrag* (även kallat uppdragsmål).⁶⁶

⁶⁵ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Genomförande av transparensdirektivet*: prop. 2004/05:140, bet. 2004/05:NU16, rskr. 2004/05:297.

⁶⁶ Se *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2014*, s. 95.

4.1.1 Ekonomiska mål

De viktigaste *ekonomiska målen* uttrycks i avkastning på eget kapital och i kapitalstruktur (soliditet). De senaste åren har Teracomkoncernen uppvisat god lönsamhet jämfört med målen (se tabell 2). Koncernens soliditet har under lång tid legat över ägarens riktmärke på 30 procents soliditet och har visat en ökande trend sedan 2011. Skillnaden mellan den nuvarande soliditeten (49 procent) och den lägsta som skulle uppfylla målet (30 procent) motsvarar drygt 1 miljard kronor. Med andra ord skulle Teracom kunna dela ut 1 miljard kronor till ägaren och fortfarande leva upp till soliditetsmålet.

Tabell 2 Ekonomiska mål och resultat

	Mål	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Omsättning (mnkr)		3 966	3 849	3 875	3 900	3 503	3 268
Resultat före skatt (mnkr)		594	513	607	459	424	356
Soliditet (%)	30	49	45	45	33	30	31
Avkastning eget kapital (%)	17	19	17	29	14	10	12

Statliga bolags avkastningsmål sätts generellt för att ge bolagen samma förutsättningar som privatägda bolag med motsvarande verksamhet. Teracomkoncernens avkastningsmål, vilket är 17 procent på eget kapital, är utformat efter marknadsverksamheten och Boxers verksamhet.⁶⁷ Eftersom avkastningsmålet gäller på koncernnivå omfattar det dock i praktiken också den övriga verksamhet som Teracom bedriver inom exempelvis telekomområdet.

4.1.2 Samhällsuppdrag

Teracomkoncernens *samhällsuppdrag* finns formulerat i bolagsordningen för dotterbolaget Teracom AB. Uppdraget består i att på marknadsmässiga och neutrala villkor tillhandahålla infrastruktur som motsvarar efterfrågan från de radio- och tv-bolag som enligt sina sändningstillstånd ska sända i marknät. I praktiken innebär det att Teracom ska tillhandahålla marknät som kan nå 99,8 procent av hushållen, för att public service-bolagen ska kunna uppnå de krav som är satta för dem.⁶⁸

Övriga dotterbolag inom Teracomkoncernen (Boxer i Sverige och Danmark samt Teracom i Danmark) omfattas däremot inte av samhällsuppdraget. Det är också värt

⁶⁷ Intervju med Näringsdepartementet, 2016-04-24.

⁶⁸ För övriga programbolag gäller ett täckningskrav på 98 procent av befolkningen.

att notera att inte heller hela Teracom AB:s verksamhet omfattas av samhällsuppdraget.

Knappt en tredjedel av Teracom AB:s omsättning kommer direkt från driften av marknäten, vilket är kärnan i samhällsuppdraget. Ytterligare ungefär en tredjedel av omsättningen kommer från programbolagen som sänder betal-tv i marknätet, via Boxer och härrör därmed indirekt från samhällsuppdraget.⁶⁹ Övrig omsättning kommer från olika telekom- och servicetjänster, som inte är relaterade till Teracom's uttalade samhällsuppdrag. Vissa av dessa tjänster kan visserligen vara viktiga för samhället (som exempelvis driften av Rakel, MSB:s kommunikationssystem för samhällsviktig verksamhet), men de utförs av Teracom på kommersiell basis.⁷⁰

Tabell 3. Omsättning 2014, olika verksamhetsgrenars omsättning och andel av koncernens omsättning

	Omsättning 2014 (mnkr)	Andel av koncernens omsättning (%)
Koncernen	3 849	100
därav Teracom AB	1 491	39
därav marknäten och annan medieverksamhet (inklusive intäkter från Boxer)	1 029	29
därav reglerad verksamhet, dvs. fri-tv och radio i marknät	440	11
därav public service (Sveriges Radio och Sveriges Tele- vision)	401	10

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter i Teracom's årsredovisning 2014, samt i dokumentet "Kostnadsredovisning för 2014 (Tillsyn 2015) av Teracom's reglerade tjänster" där Teracom redovisar marknätets kostnader för Post- och Telestyrelsen.

⁶⁹ Boxer som bolag omfattas alltså inte av Teracom AB:s samhällsuppdrag. Däremot är Boxer beroende av att Teracom AB uppfyller sitt samhällsuppdrag och tillhandahåller utsändningstjänster för de tv-kanaler som Boxer distribuerar.

⁷⁰ I sammanhanget kan noteras, att Teracom's potentiella roll i ett mer aktivt användande av statligt ägd bredbandsinfrastruktur behandlats i en aktuell statlig utredning (SOU 2016:1, *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs*). Utredningen bedömer att det är svårt för ägaren att formellt styra Teracom i frågor som rör bredbandsverksamheten. Anledningen är att bredbandsverksamheten är en alltför liten del av bolagets samlade verksamhet för att exempelvis kunna skrivas in i samhällsuppdraget. Däremot föreslår utredningen att regeringen i den informella styrningen, som överläggningar och samtal med bolagsledningen, bör understryka vikten av att agera för att bidra till en effektivare hantering av statens bredbandsinfrastruktur och till att de politiska målen uppnås.

4.2 Teracom har haft ambitionen att växa kraftigt utomlands

Som beskrevs i kapitel 2 bidrog Boxers expansion under början av 2000-talet till att Teracom kom ur sin ekonomiska kris, och från 2008 inledde Teracoms ledning en internationell expansion genom att förvärva bolag med liknande verksamhet som Teracom och Boxer i andra europeiska länder. Ledningen identifierade särskilt marknäten i de nordiska grannländerna samt i Östeuropa som lämpliga uppköpskandidater. Ett grundläggande skäl, särskilt i de första affärer som Teracom övervägde, var att man ville nyttja erfarenheterna av att digitalisera och införa betal-tv i Sverige på andra geografiska marknader. Efterhand tillkom motivet att realisera *vertikala* och *horisontella* synergier. Med vertikala synergier avsågs synergier mellan marknadsoperatörer (exempelvis Teracom AB) och betal-tv-bolagen (exempelvis Boxer), medan horisontella synergier avsåg synergier mellan bolag med likartad verksamhet men på olika marknader (exempelvis mellan marknadsoperatörer i Sverige respektive Danmark).

I en konsultrapport beställd av Teracom beräknas vertikal och horisontell integration inom Teracom innebära synergier motsvarande ett rörelseresultat (EBIT) som är 5 procentenheter högre än om verksamheterna bedrivs var och en för sig.⁷¹ Med andra ord skulle den internationella expansionen leda till lägre kostnader för Teracoms verksamhet i Sverige. Målen med expansionen var bl.a. att fördubbla omsättningen och kraftigt öka antalet slutkunder (se tabell 4).

I *Danmark* startade Teracom verksamheten i Boxer A/S 2008. Verksamheten har dock inte utvecklats som Teracom förväntade sig utan har genererat betydande förluster.⁷² Det kan även noteras att denna investering inte varit föremål för beredning på Regeringskansliet, till skillnad från de investeringar som bestått av förvärv av existerande bolag. År 2010 förvärvade Teracom även den danska marknadsoperatören BSD, som nu bytt namn till Teracom A/S. Enligt planerna vid köpet skulle mätbara synergier på ett värde på mellan 90 och 95 miljoner svenska kronor realiseras

⁷¹ Brev från statssekreterare Erik Thedéen 2012-07-04 till styrelsen i Teracom inför planerat företagsförvärv i Finland.

⁷² Intervju med Teracom, 2016-04-27.

genom köpet, bl.a. genom en större engångseffekt, skatteeffekter samt vissa operationella synergier.⁷³ De flesta synergier från köpet av BDS har realiserats, och Teracoms bedömning är att de totala synergierna blivit uppemot dubbelt så stora som beräknat.⁷⁴

I *Irland* vann Teracom 2008 en licens för att bedriva marknät. Trots relativt långtgående planer på en lansering av betal-tv i Irland lämnade dock bolaget tillbaka licensen innan den började användas.⁷⁵

År 2008 gav en enig styrelse ledningen mandat att lägga ett indikativt bud på *Bulgariens* marknätsoptör. Motivet till ett eventuellt förvärv var bl.a. att den bulgariska verksamheten skulle bidra till Teracomkoncernens tillväxt och att Teracom skulle kunna bidra i digitaliseringen av det bulgariska tv-nätet.⁷⁶ Det exakta fortsatta händelseförloppet framgår inte av Teracoms protokoll eller av Regeringskansliets akter för Teracom, men det framgår i slutet av 2008 att affären inte blev av.⁷⁷

Under 2009 förhandlade Teracom också om att förvärva *Slovariens* marknätsoptör.⁷⁸ Som grundläggande skäl i underlaget till beslutet om att lägga bud på bolaget angavs ”betydande operationella synergier” mellan Teracom och det slovakiska bolaget. Inom ett par år beräknades de finansiella synergier till mellan 30 och 40 miljoner kronor årligen. Dessutom underströks bl.a. att Teracomnärvaro i Slovakien skulle underlätta en potentiell expansion i ytterligare fyra länder i Central- och Östeuropa.⁷⁹ I processen uttalade sig den tjänsteman från Regeringskansliet som då satt i Teracoms styrelse och betonade att en eventuell affär skulle kräva förankring hos ägaren. Styrelsen beslutade i december 2009 att lägga bud på det slovakiska bolaget.⁸⁰ Den exakta utvecklingen därefter framgår inte av styrelseprotokollen eller av Regeringskansliets akter men det kan konstateras att affären inte blev av.

I *Finland* förvärvade Teracom 2009 betal-tv-verksamheten Plus-TV. Totalt investerade Teracom 717 miljoner kronor i bolaget, inklusive kapitallån och aktieägartillskott. Fyra år senare såldes bolaget för 38 miljoner euro, vilket innebär att Teracom gjorde en förlust på ca 375 miljoner kronor.⁸¹ Ledningen konstaterade inför försäljningen att tre viktiga antaganden som gjordes vid köpet – att antalet abonnenter

⁷³ Styrelseprotokoll 2012, § 94 och § 104; intervju med Teracom, 2016-04-27. Engångseffekten handlade om ett åtagande som Boxer hade gentemot tillståndsgivaren att lansera sändningar i en ny teknik – en teknik som dock visat sig vara överflödig. När Teracom ägde både marknätsoptören och Boxer kunde en omförhandling ske som höll nere kostnaderna för åtagandet.

⁷⁴ Intervju med Teracom, 2016-04-27.

⁷⁵ Styrelseprotokoll 2008, § 85; Teracomkoncernens årsredovisning 2009.

⁷⁶ Styrelseprotokoll med underlag 2008, § 118 och § 132.

⁷⁷ Styrelseprotokoll 2008, § 141.

⁷⁸ Styrelseprotokoll 2009, § 139.

⁷⁹ Underlag till styrelseprotokoll 2009, § 165.

⁸⁰ Styrelseprotokoll 2009, § 132 och § 165.

⁸¹ Beräknat med ett förenklat antagande om en genomsnittlig eurokurs på 9 kronor.

skulle öka kraftigt, att flera gratiskanaler skulle övergå till betal-tv och att avhoppet av kunder (s.k. churn) skulle minska kraftigt – inte visat sig hålla.⁸²

Teracom förhandlade 2012 också om att förvärva den dominerande marknätsoperatören i Finland. Affären stöddes tydligt av Teracoms ägare genom ett statssekreterarbrev till Teracoms styrelse men blev i slutändan inte verklighet.⁸³

Den planerade och genomförda internationella expansionen var del av en tydligt formulerad strategi hos ledningen vilken också hade förankrats hos ägaren. Det kan dock konstateras att bolaget inte lyckades förverkliga strategin (se tabell 4 nedan). Dels nådde Teracom inte den omfattning på omsättning och internationell närvaro som ledningen satt upp för perioden 2010–2015. Dels realiserades bara en liten del av de synergier som låg till grund för strategin. Totalt sett har utlandssatsningen i stället inneburit förluster på över 1 miljard kronor, där särskilt Boxer i Danmark har bidragit till förlusten; den enda investering som bidragit positivt är köpet av marknäten i Danmark.⁸⁴

Tabell 4 Teracoms mål för 2015 jämfört med utfall

	2015 Mål	2015 Utfall	2009 Utfall
Intäkter (mdkr)	8	4,0	3,7
EBIT (%)	20	19	13
Täckning ("network reach", miljoner hushåll)	15	ca 7 (Sverige + Danmark) *	4,4
Betal-tv-kunder (miljoner kunder)	1,7	0,87	1
Antal länder med betal-tv-operationer	3	2	2
Antal länder där Teracom driver marknätsutsändningar	3	2	1

* Riksrevisionens beräkning.

Källa: Styrelseprotokoll med strategisk plan för perioden 2010–2015. Årsredovisning 2015.

⁸² Styrelseprotokoll 2013, § 20.

⁸³ Fi2012/3373, pm daterat 2012-06-05.

⁸⁴ Den totala siffran utgörs av förlusterna för Boxer i Danmark och Plus-TV i Finland samt värdet på synergier mellan Teracom AB och Teracom A/S.

4.3 Teracom vill sälja Boxer och växa inom telekommunikationer

Från 2013 förändrades Teracoms strategi bort från en utlandsexpansionen driven av jakt på synergier inom marknäs- 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. Som beskrevs i kapitel 2.3 utmanas marknäten på sikt av andra distributionsformer, och utvecklingen av mediemarknaden gör enligt Teracoms ledning att det är svårt att hålla fast vid en affärsmodell som Boxers, där en distributionsplattform (marknätet) är så dominant. Efter att ha utvärderat olika alternativ för Boxer beslutade därför styrelsen 2015 att försöka sälja Boxer.

I juni 2016 tillkännagav Teracomledningen att den planerar att sälja Boxer i Sverige till Com Hem, vilket är ett privat bolag som bl.a. säljer bredbands- och kabel-tv-abonnemang. Köpeskillingen är 1 550 miljoner kronor, och enligt Teracoms ledning är det avgörande skälet till försäljningen ”bedömningen att Boxer har bäst möjligheter att utvecklas positivt med Com Hem, samtidigt som Teracom Boxer Group genom försäljningen frigör resurser till utvecklingen av nätverksamheten”.⁸⁵ Köparen Com Hem betonar särskilt att Boxers kunder till stor del finns i villor som snart kommer att få tillgång till bredband via fiber.⁸⁶ Med andra ord bygger affären på att den trend som innebär att allt fler ser betal-tv på andra sätt än via marknätet kommer att fortsätta. För att affären ska bli av krävs ett godkännande av den svenska regeringen och av Konkurrensverket.

Teracoms koncernledning ser större utvecklingsmöjligheter i den verksamhet inom Teracom AB (och Teracom A/S) som snarare hör till telekommarknaden än till radio- och tv-marknaden. Sedan tidigare bedriver Teracom verksamhet som har med telekomområdet att göra men med en tydlig koppling till marknäten. Det omsättningsmässigt största av dessa områden är s.k. *inplaceringar*, där andra bolag hyr plats för utrustning i Teracoms master. Det handlar särskilt om mobiltelefonoperatörer som låter placera sändare i masterna. Teracom säljer också *servicetjänster* åt andra nätägare, där Teracoms servicepersonal servar andra kommunikationsnät.

I framtiden vill Teracom ytterligare satsa på telekomrelaterad verksamhet. Följande är några exempel som bolaget lyfte fram i sin ägardialog med Näringsdepartementet i februari 2015:⁸⁷

⁸⁵ Pressmeddelande från Teracom Boxer Group, 2016-06-08.

⁸⁶ Pressmeddelande från Com Hem, 2016-06-08.

⁸⁷ Presentation från ägardialog, 2015-02-04, dnr N2015/60/SB.

- TERACOM TOWERS. Idén går ut på att utveckla ett bolag för att äga och förvalta mobiltelefonmaster i Sverige.⁸⁸ Tanken är att mobiloperatörerna skulle kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet samtidigt som Teracom som neutral operatör kan utvinna synergier ur infrastrukturen för mobiltelefoni. Detta ska jämföras med situationen i dag, då mobilbolagen är hänvisade till att samarbeta med sina konkurrenter i infrastrukturfrågor.
- AIRFIBRE. Teracoms tanke är att bolaget ska erbjuda trådlöst bredband, särskilt i glesbygd, via existerande infrastruktur och delvis via marknätet. Nära sammanknippad med Airfibre-idén är verksamheten som kommunikationsoperatör på bredbandsmarknaden, där Teracom redan är aktivt.⁸⁹
- SAMHÄLLSNÄT. Sedan ett par år driver Teracom Rakel (ett telekommunikationsnät för samhällsviktiga funktioner som polis, ambulanser och räddningstjänst) åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Utifrån dessa erfarenheter vill Teracom i framtiden driva ett slags samhällsnät med mobila bredbandstjänster för viktiga samhällsfunktioner. Frågan hänger samman med användningen av det s.k. 700-bandet, där bolaget har argumenterat för att en del av frekvensutrymmet ska användas just för samhällstjänster.⁹⁰

En faktor i Teracoms nyorientering är telekomverksamhetens relativt höga intjäning, jämfört med särskilt marknätssändningarna för fri-tv och radio. Betal-tv-verksamheten inom Teracom AB uppvisar visserligen en högre lönsamhet än telekomverksamheten; det rör sig dock i huvudsak om interna transaktioner med systerbolaget Boxer, vilket kan påverka jämförelsen. Ledningen för Teracomkoncernen beskriver dessutom betal-tv-affären som att den befinner sig på ett sluttande plan, och lönsamheten för betal-tv-verksamheten antas minska stadigt, för att nå noll 2022.⁹¹

Det är svårt att säga hur den planerade försäljningen av Boxer till Com Hem kommer att påverka utvecklingen. Det kan dock konstateras att Com Hem betonar möjligheterna med att locka över Boxerkunder till fibertjänster i takt med utrullningen av bredband till hushållen. Till skillnad från Teracom har Com Hem inget särskilt skäl att hålla kvar kunder i marknätet, så det är ett rimligt scenario att antalet Boxerkunder som väljer andra distributionsformer accelererar om Com Hem-affären blir verklighet. Boxer kommer visserligen att betala Teracom AB för utsändningstjänster i marknätet även med ny ägare, men det kan inte uteslutas att dessa intäkter kommer att minska snabbare än ledningen beräknat efter Boxerförsäljningen.

⁸⁸ Detta handlar alltså om andra master än de som Teracom redan idag äger och bedriver marknätssändningar från.

⁸⁹ Styrelseprotokoll, 2016-02-12; intervju med Teracom, 2016-02-01.

⁹⁰ Se t.ex. Teracoms remissvar på PTS *Förstudierapport 700 Mhz*, daterad 2015-04-14.

⁹¹ Underlag vid styrelsens strategikonferens, 1–2 juni 2015. Det kan noteras, att dessa beräkningar gjordes före försäljningen av Boxer.

En viktig skillnad mellan Teracom's traditionella kringverksamhet i Sverige och de nya verksamheterna inom telekomområdet handlar om hur mycket de bidrar till marknäten. Verksamheten i svenska Boxer bidrar i dagsläget med betydande belopp till marknätens finansiering; enligt en beräkning från Teracom från 2013 skulle kostnaderna för Sveriges Television att sända i marknätet öka med 69 procent, och för Sveriges Radio med 27 procent, om betal-tv helt skulle försvinna från marknätet.⁹² Även etablerad kringverksamhet, som inplacering av andra operatörers utrustning i master och liknande, samt tjänster där Teracom's servicekår hyrs ut till andra företag lämnar bidrag som sänker kostnaderna för marknätet. De verksamheter som är tänkta att utgöra stommen i bolagets nyorientering mot telekom har däremot begränsade synergier med marknäten. Exempelvis har de existerande verksamheterna Airfibre/kommunikationsoperatör samt rollen som Raketoperatör inga synergier med marknäten. Däremot uppger bolagets ledning att den tänkta verksamheten som operatör av ett samhällsnät kommer att ha synergier med marknäten och bidra till att sänka kostnaderna. Det finns dock inga beräkningar av hur stora dessa synergier skulle bli.⁹³

4.3.1 Teracom efterfrågar ett nytt samhällsuppdrag

Teracom's nuvarande samhällsuppdrag är relativt avgränsat och omfattar en specifik distributionsform för radio och tv, och den del av Teracomkoncernens verksamhet som handlar om samhällsuppdraget är relativt liten och krympande. Samtidigt utför Teracom tjänster, då särskilt telekomtjänster, med klar samhällsnytta utan att dessa omfattas av det formella samhällsuppdraget. Ett tydligt nuvarande exempel är Raket, som utförs på kommersiell basis åt MSB. I framtiden förväntar sig Teracom's ledning att just de verksamheter som befinner sig utanför samhällsuppdraget kommer att växa.

Det framgår av styrelseprotokoll att bolagets ledning och styrelse i praktiken resonerar om bolagets samhällsuppdrag i betydligt vidare termer än de som finns i bolagsordningen. I en presentation vid ett styrelsemöte beskriver vd statligt kontrollerat LTE/mobilnät som "troligtvis enda möjligheten att på sikt leverera vårt samhällsuppdrag" – alltså en verksamhet som i dag ligger långt från det formella samhällsuppdraget.⁹⁴

Bland styrelsens ledamöter finns en uppfattning av att Teracom i praktiken redan har ett bredare samhällsuppdrag; en ledamot beskriver Teracom's roll som att till-

⁹² Dnr Fi 2013/2550. Beräkningen gjordes i samband med beslutet att frekvenserna i det s.k. 700-bandet skulle frigöras för andra ändamål än tv-utsändningar. Teracom beförde då att en värsta konsekvens skulle kunna bli att betal-tv i marknätet skulle omöjliggöras.

⁹³ Intervju med Teracom, 2016-04-27.

⁹⁴ Presentationen *Utvärdering 2015*, underlag vid styrelsemöte i februari 2016.

handahålla säkra, robusta kommunikationer för samhällsviktiga funktioner generellt. En faktor som lyfts fram av styrelseledamöter när bolagets roll i samhället diskuteras är att bolaget har lägre avkastningsmål än kommersiella telekomoperatörer. Därmed kan Teracom exempelvis bygga ut bredband genom Airfibre där det är olönsamt för kommersiella aktörer.⁹⁵

Som en del av den nya strategin söker Teracoms ledning därför ett bredare, formellt samhällsuppdrag. I ett brev från styrelseordföranden till ansvarig statssekreterare i augusti 2015 efterfrågas en diskussion om att förändra bolagsordningen.⁹⁶

4.3.2 Kunder och konkurrenter uttrycker oro över Teracoms nya strategi

Under granskningen har Riksrevisionen varit i kontakt med Teracoms traditionella kunder, dvs. SVT och SR. De uttrycker båda oro för hur Teracoms nyorientering ska påverka driften av marknäten. I bakgrunden finns deras dåliga erfarenheter av Teracoms ekonomiska kris under 00-talet, då osäkerheten avseende Teracoms förmåga att fortsätta driva marknäten var stor.

Särskilt SR uppger att Teracom inte prioriterar kompetens och fokus på ljud och radioutsändningar på samma sätt som tidigare och att samarbetet med Teracom inte sker lika naturligt som tidigare. Som en följd av förändringarna har SR i sina avtal med Teracom börjat specificera detaljer för utveckling, leverans och konsekvenser vid kontraktsbrott på ett sätt som inte varit nödvändigt tidigare.⁹⁷

Under Riksrevisionens granskning har också konkurrenter till Teracom lyft frågan om bolagets agerande ur konkurrenssynpunkt på ett annat område, nämligen marknaden för kommunikationsoperatörer (KO-marknaden). Kommunikationsoperatörerna fungerar som ett slags mäklare mellan slutkunder och nätägare (ofta fastighetsägare) av tjänster i s.k. öppna stadsnät. I dessa öppna stadsnät kan slutkunden själv välja leverantör av tjänster som telefoni, internet och tv.

Sedan 2015 har Teracom aktivt börjat marknadsföra sig på marknaden för kommunikationsoperatörer och lagt anbud vid offentliga upphandlingar. Konkurrerande bolag understryker att de är vana vid konkurrens, men bolagen pekar på två principiella problem med Teracoms agerande:

- *Dels* kan Teracom underprissätta sina tjänster, eftersom bolaget inte har ett lika högt avkastningsmål som privat ägda teleoperatörer. I upphandlingar

⁹⁵ Intervjuer med styrelseledamöter för Teracom, februari 2016.

⁹⁶ E-post från styrelseordförande Kia Orback Pettersson till Näringsdepartementet, 2015-08-20.

⁹⁷ Intervju med SVT, 2015-10-09; intervju med SR, 2016-03-18.

väger det ofta tungt om anbudsgivaren kan erbjuda en hög hyra till nät/fastighetsägare och enligt konkurrenterna är det särskilt denna faktor som Teracom använder sig av.

- *Dels* har Teracom en konkurrensfördel som ägare av det enda betal-tv-bolaget i marknätet, Boxer. Teracom/Boxer har därmed större möjligheter att erbjuda olika typer av kombinerade abonnemang, där både tjänster i marknätet och via bredband ingår.⁹⁸

I förlängningen, menar konkurrenterna, kan Teracoms agerande riskera att förstöra hela modellen för öppna stadsnät. I stället kan det bli en återgång till enbart s.k. slutna nät, där konsumenternas val av tjänsteleverantörer är kraftigt begränsat.⁹⁹

Teracoms ledning understryker att bolagets marknadsandel på KO-marknaden är liten, under 5 procent. Det är dessutom, enligt Teracom, en marknad som riskerar oligopoli, dvs. att några starka aktörer ägs av stora telekomoperatörer som tenderar att gynna sina egna tjänsteleverantörer. Teracom hävdar att bolaget i själva verket tillför konkurrens och att "Teracoms roll är att likställa med SBAB som låneinstitut på en marknad som har haft bekymmer med konkurrens".¹⁰⁰

Det bör understrykas att Teracoms agerande inte har prövats enligt konkurrensreglerna, vare sig av Konkurrensverket eller av Post- och telestyrelsen (PTS). Riksrevisionen kan heller inte bedöma huruvida Teracom brutit mot några regler. Det kan konstateras att PTS bedömer att existerande konkurrenslagstiftning inte är tillräcklig för telekommarknaden; bl.a. är processen för att tillämpa de sanktioner som lagstiftningen medger alltför långsam för att ha avsedd effekt.¹⁰¹

Frågan om konkurrensproblemen på KO-marknaden har diskuterats i Teracoms styrelse men inte lett till några särskilda åtgärder.¹⁰² Enligt ansvariga förvaltare på Näringsdepartementet ingår det inte heller i ägarstyrningen att ge någon särskild vägledning om hur bolaget ska hantera liknande frågor.¹⁰³

Som beskrivits, kommer affärer inom telekomsektorn att få en större relativ betydelse om Teracoms nya strategi förverkligas. En av de affärsidéer Teracom vill utveckla, Airfibre, utvecklas direkt från bolagets roll som kommunikationsoperatör. Bolaget planerar också andra satsningar som kommer innebära ökad närvaro för Teracom på konkurrensutsatta marknader.

⁹⁸ Observera att intervjuer och annan kontakt med konkurrenterna ägde rum innan Teracom tillkännagivit sin ambition att sälja Boxer.

⁹⁹ Korrespondens och intervjuer med operatörer på marknaden för kommunikationsoperatörer, mars och april 2016.

¹⁰⁰ Skriftliga kommentarer från Teracom i samband med faktagranskning, maj 2016.

¹⁰¹ Post- och telestyrelsen, 2013. *Grossistmarknaden för fri-tv via marknät*, beslut, dnr 11-9384, s. 48-49.

¹⁰² Intervjuer med styrelseledamöter för Teracom, februari 2016.

¹⁰³ Intervju med Näringsdepartementet, 2016-04-27.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

4.4.1 Revisionsfråga 1: Klarar Teracomkoncernen att skapa värde för ägaren utan att missköta samhällsuppdraget eller missbruka sin monopolställning?

Teracomkoncernen har skapat värde i den meningen att verksamheten visat en acceptabel lönsamhet och levt upp till de ekonomiska krav som ägaren ställt. Delar av verksamheten, särskilt utlandssatsningen 2008–2013, har däremot förstört värde för ägaren. Dessutom är bolaget långt ifrån de mål för tillväxt och expansion som ledningen satt upp. Utlandssatsningarna har totalt medfört förluster på över 1 miljard kronor.

Inom Teracom pågår en omorientering där bolaget vill växa inom telekomsektorn. De nya och planerade verksamheterna har dock en svagare anknytning till marknäten än Teracomkoncernens traditionella verksamhet. Teracoms public service-kunder är oroad för att deras verksamhet, och därmed Teracoms samhällsuppdrag, ska påverkas negativt av den nya inriktningen. Konkurrenter till Teracom hävdar också att Teracom uppträder olämpligt på konkurrensutsatta marknader.

Riksrevisionen bedömer att risken för att Teracom 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.

4.4.2 Revisionsfråga 2: Har regeringen gett Teracomkoncernen förutsättningar att på ett ansvarsfullt sätt förvalta sina monopol och samtidigt skapa långsiktigt värde?

Riksrevisionen bedömer att regeringen på många sätt hanterat Teracom på ett ansvarsfullt sätt, exempelvis genom ett aktivt engagemang i de flesta av bolagets utlandsaffärer. Ett undantag är Teracoms egenutvecklade betal-tv-verksamhet i Danmark, vilken genererat betydande förluster utan att regeringen reagerat.

Under senare tid har regeringen inte aktivt tagit ställning till bolagets tänkta nya strategi. Riksrevisionen bedömer dock att strategin berör så centrala frågor att regeringen, för att utöva ett ansvarsfullt ägarskap, behöver engagera sig och bedöma de risker som är förknippade med nyorienteringen. Förutom affärsriskerna som är förknippade med att ge sig in på nya områden bedömer Riksrevisionen att den nya strategin kan påverka samhällsuppdraget, dvs. marknätssändningarna.

Riksrevisionen ser dessutom risker med att den nya strategin kan komma att ha en negativ påverkan på det privata företagandet på konkurrensutsatta marknader som ligger långt ifrån Teracoms nuvarande samhällsuppdrag. Ett generellt problem som den vetenskapliga litteraturen identifierat är att statliga bolag tenderar ha en mjuk

budgetrestriktion, vilket innebär att de får fördelar jämfört med privatägda bolag. Under granskningen har flera faktorer framkommit som tyder på att Teracom har en tryggare finansiell position än konkurrerande bolag. Riksrevisionen bedömer att de risker som finns för att Teracom ska agera olämpligt på konkurrensutsatta marknader till stora delar hänger samman med att bolaget i praktiken har fått en mjuk budgetrestriktion, bl.a. genom överkapitalisering och monopolinnehav. Något som också kan ha bidragit till problemen är att Teracoms avkastningskrav inte är anpassat till Teracoms telekomverksamhet utan till bolagets traditionella verksamheter inom tv-området.

5 Statens ägande av Teracom

Kapitlet behandlar revisionsfrågan:

- Är statens ägande av Teracom motiverat?

Riksrevisionen utgår i sin bedömning av denna revisionsfråga från nationalekonomisk teori.

Enligt neoklassisk nationalekonomi kan statligt ägande av företag motiveras som ett sätt att hantera negativa externaliteter eller för att hantera naturliga monopol. Som beskrevs i kapitel 1 har fyra situationer identifierats inom kontraktsteori, där statligt företagsägande kan vara att föredra framför att staten handlar upp motsvarande tjänster eller varor.

Som tidigare beskrivits består Teracoms verksamhet av flera olika delar. Riksrevisionen bedömer därför att det är rimligt att utgå från att olika delar av koncernen kan ha olika starka motiv för statligt ägande.

I sammanhanget är begreppen stordriftsfördelar (*economies of scale*) och diversifieringsfördelar (*economies of scope*) aktuella. Riksrevisionen bedömer att ett rimligt motiv till att verksamhet ska vara statligt ägd kan vara att den bidrar till stordrifts- eller diversifieringsfördelar som inte kan utnyttjas på annat sätt.

5.1 Regeringen har prövat ägandet av bolaget som helhet

De rikstäckande marknäten för radio och tv har i huvudsak varit i statlig ägo sedan deras tillkomst – först som en del av Telegrafstyrelsen/Televerket, sedan inom Teracom sedan bolaget bröts ut ur Televerket i början av 1990-talet. Medan marknätverksamheten har varit konstant har annan verksamhet inom Teracom tillkommit och avyttrats.

Frågan om huruvida Teracom bör privatiseras har aktualiserats i flera omgångar. I samband med övergången till digital-tv fanns röster som menade att bolaget borde privatiseras.¹⁰⁴ Också i samband med Teracoms utlandsaffärer har frågan om det statliga ägandet av Teracom tagits upp i riksdagen.¹⁰⁵

Mellan 2008 och 2013 genomförde regeringen en s.k. bolagsgenomgång av Teracom, med syfte att undersöka huruvida bolaget borde privatiseras. Efter en systematisk genomgång som bl.a. inkluderade en ingående juridisk analys, gjordes bedömningen att beredskapsuppdraget försvårade en privatisering. Den slutliga

¹⁰⁴ Wormbs N (2007). "Kampen om tekniken – digital marksänd tv", i Engblom L-Å och N Wormbs *Radio och TV efter monopolet*, s. 249–250.

¹⁰⁵ Skriftlig fråga 2009/10:915 om Teracoms framtid, från riksdagsledamot Per Bolund (MP) till näringsminister Maud Olofsson (C).

stöttestenen 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 2013.¹⁰⁶ Bolagsgenomgången handlade till stor del om sakförhållanden inom dotterbolaget Teracom AB; det 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.

Som beskrivits ovan är Teracomkoncernen nu på väg att sälja Boxer. Det kan konstateras att det är en affär som initierats av koncernens ledning – inte av ägaren staten.

5.2 Beredskapsfunktionen kan motivera ett statligt ägande av marknäten i Sverige

Den svenska marknadsdelen inom Teracom AB skiljer sig från övrig verksamhet inom koncernen på två sätt – dels innefattar den ett de-facto monopol på tjänster i marknät, dels innefattar den ett samhällsuppdrag som inkluderar specifika och höga krav vad gäller redundans och sändningar under svåra förhållanden.

Som beskrivits i tidigare kapitel bedömer Riksrevisionen att det med nuvarande förhållanden är rimligt att betrakta Teracoms monopol på sändningar i marknät som *naturliga*, och naturliga monopol har traditionellt setts som ett relevant nationalekonomiskt motiv till statligt ägande. Viss nyare forskning har dock ifrågasatt att naturliga monopol i sig skulle kräva ett offentligt ägande. I Teracoms fall tillkommer dock, som regeringens bolagsgenomgång också visade, bolagets beredskapsuppdrag.

Ur ett kontraktsteoretiskt perspektiv kan frågan sägas vara om staten kan förvänta sig att en privatiserad efterföljare till Teracom genom kontrakt ska utföra samma beredskapstjänster som det nuvarande, statliga bolaget. En av fyra situationer som litteraturen identifierat som lämpligt för statligt ägande är att *det finns betydande möjligheter att sänka kostnaderna genom kvalitetsförsämringer som inte kan regleras i kontrakt*. Riksrevisionens bedömning är att beredskapsfunktionen kan utgöra just ett sådant fall, eftersom det är svårt att i kontrakt exakt specificera den kvalitet som behövs för att marknäten ska fungera i alla tänkbara krissituationer.

Övriga tre situationer kan delvis överensstämma med situationen för marknadsverksamheten:

- INNOVATIONER är givetvis inte oviktiga för marknäten; däremot bygger beredskapsaspekten snarare på stabilitet i genomförandet än på nya funktioner eller kostnadsbesparingar.
- Teracoms KONKURRENSSITUATION har flera olika aspekter men det kan konstateras att köparen av beredskapstjänster (regeringen) i en skarp situation

¹⁰⁶ Bolagsgenomgång, Regeringskansliet. N2008/03439/SÄ och Fi2011/00073/KSÄ/SB.

inte har någon möjlighet att vända sig till en annan leverantör än till marknadsmonopolet.

- RYKTET OM KVALITET på tjänsterna för beredskap i marknätet sprids sannolikt också dåligt – både för att många aspekter av tjänsterna är hemliga och för att kvaliteten i praktiken testas sällan.

Utifrån ovanstående analys ligger det nära till hands att dra slutsatsen att marknäten bör förbli i statlig ägo. En komplicerande faktor är dock att Teracom (och andra statliga bolag) i mångt och mycket förväntas agera som privata bolag. Med andra ord kan det finnas en risk för att Teracom agerar som ett privat bolag skulle göra och t.ex. genomför besparingar som försämrar kvaliteten utan att det märks med en gång.

5.3 Begränsade delar av övrig verksamhet kan ha motiv till statligt ägande

För Teracoms övriga verksamhet kan generellt konstateras att den inte har något samhällsuppdrag, och med utgångspunkten att samhällsupdraget specificerar den tjänst som ägaren vill ha utförd är det därför svårt att se att kontraktsteoretiska motiv skulle kunna motivera ägandet.

Det verkar inte heller troligt att Teracoms övriga verksamhet, åtminstone inte i Sverige, hanterar några marknadsmisslyckanden (externaliteter eller naturliga monopol). Eventuellt skulle Boxer, som är den enda betal-tv-operatören i marknätet, kunna betraktas som en del av Teracoms naturliga monopol. En faktor som starkt talar emot detta är dock att Boxers kunder (till skillnad från Teracom AB:s kunder) har många andra potentiella sätt att ta del av samma tjänst. Som beskrivits är Boxer dessutom på väg att säljas.

Ett relevant motiv till att behålla annan verksamhet i statlig ägo skulle däremot kunna vara att verksamheten har synergier med marknätet som inte kan förverkligas på andra sätt.

Några av Teracom AB:s traditionella sidoverksamheter, t.ex. inplaceringar, fungerar just på det sättet: genom att sälja plats i sina master för exempelvis mobiloperatörer sänks också kostnaderna för marknäten. De verksamheter inom telekom som Teracom vill använda som bas för sin framtida strategi har däremot få konstaterade synergier med marknäten. Bolagets ledning hoppas visserligen att delar av de framtida telekomverksamheterna ska ha sådana synergier men det finns inga närmare beräkningar av hur dessa skulle se ut.

Teracoms utlandsexpansion beskrevs av ledningen och ägaren som ett försök att förverkliga stordriftsfördelar. Som beskrivits har dock dessa försök inte varit lyckosamma; få av de tänkta synergier har förverkligats.

Sammanfattningsvis är det bara traditionella kringverksamheter, exempelvis inplaceringar, som uppenbart har sådana synergier (diversifieringsfördelar) att det på ett indirekt sätt motiverar fortsatt statligt ägande.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

5.4.1 Revisionsfråga 5: Är statens ägande av Teracomkoncernen motiverat?

Riksrevisionen bedömer att marknätsverksamheten inom Teracom bör vara fortsatt i statlig ägo, liksom de verksamheter som inte kan säljas utan att deras bidrag till marknäten riskeras. Det är dock inte självklart att det är bäst att driva verksamheten som ett vinstdrivande aktiebolag.

För övrig verksamhet, som betal-tv-verksamheten inom Boxer och stora delar av telekomverksamheten, ser Riksrevisionen inga motiv till ett statligt ägande utifrån nuvarande samhällsuppdrag.

Referenslista

Litteratur

Berg S V (1998). "Introduction to the fundamentals of incentive Regulation" i: Arblaster M och M Jamison (red.) *Infrastructure regulation and market reform*, Australian Competition and Consumer Commission, Melbourne.

Hart O, A Shleifer och R Vishny (1997). *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*, Quarterly Journal of Economics, vol. 112, nr 4, s. 1127–1161.

Helgesson C-F (1999). *Making a natural monopoly: the configuration of a techno-economic order in Swedish telecommunications*, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.

Jordahl H (2008.) *Privatiseringar av statligt ägda företag. En litteraturöversikt med fokus på OECD-länderna*, utgiven av Regeringskansliet.

Lafont J-J och Tirole J (1993), *A theory of incentives in Procurement and Regulation*.

Nordicom (2016). *Mediebarometern 2015*.

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*: prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Genomförande av transparensdirektivet*: prop. 2004/05:140, bet. 2004/05:NU16, rskr. 2004/05:297.

Shleifer A (1998). *State Versus Private Ownership*, Journal of Economic Perspectives, vol. 12, nr 4, s. 133–150.

Wormbs N (2007). "Kampen om tekniken – digital marksänd tv", i Engblom L-Å och N Wormbs, *Radio och TV efter monopolet*.

Teracom Boxer Group AB är en vinstdrivande statlig koncern med samhällsuppdraget att tillhandahålla utsändningar av rikstäckande radio och TV i Sverige. Bolaget bedriver också annan verksamhet, exempelvis genom dotterbolaget Boxer. Riksrevisionen har granskat om verksamheten i vid mening är effektiv för att stödja det bakomliggande målet att public service-bolagen med säkerhet ska kunna nå hela befolkningen.

Under granskningen har det framkommit att Teracom genomgår en strategisk omorientering, där bolagsledningen vill sälja betal-tv-verksamheten i Boxer, samtidigt som telekomtjänsterna ska få större betydelse. Riksrevisionen bedömer dock att många av de planerade nya verksamheterna saknar koppling till samhällsuppdraget.

I granskningen konstateras att Teracom i praktiken har monopol på utsändningar i marknät. Trots det används en styrning och reglering som utgår från att bolaget agerar på en marknad med normal konkurrens. Som en följd av detta har ett komplicerat administrativ system skapats för att reglera Teracoms prissättning.

Riksrevisionen bedömer att stora delar av Teracoms verksamhet med nuvarande samhällsuppdrag saknar motiv för att vara statligt ägda. Därför bör regeringen enligt Riksrevisionen ta ställning både till vilket samhällsuppdrag Teracom ska ha, och till vilka delar av bolagets verksamhet som måste ägas av staten.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-410-0

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE