

## Teracom AB - Behövs ett statligt bredbandsbolag?

### 1. Bakgrund

Statligt ägda Teracom har som uppdrag att ansvara för driften av marknäten för radio och tv i Sverige. Efterhand har även annan verksamhet lagts till (s.k. "mission creep"), bl.a. betal-tv och telekomtjänster. Man har också (med stora ekonomiska förluster) gått ut på den internationella marknaden.

I de flesta länder i västvärlden är distributionen av radio och tv privatiserad utom i de fall radio/tv-bolagen driver den i egen regi. Sverige och Norge är undantag med statligt ägda distributionsföretag.

Riksrevisionen har i en granskningsrapport<sup>1</sup>, som överlämnades till riksdagen i höstas, undersökt Teracom och regeringens styrning av bolaget.

Enligt Riksrevisionen bör regeringen ta ställning till utformningen av bolagets samhällsuppdrag och därefter se över vilka verksamheter som behöver vara statligt ägda. Det framkommer också i rapporten att Teracom förlorat 1 miljard kr på sin utlandsexpansion.

Riksrevisionen bedömer att förändringarna är så omfattande att regeringen *aktivt behöver ta ställning till den nya strategin eftersom den nya inriktningen medför ett antal nya risker*. De tänkta nya verksamheterna saknar i de flesta fall kopplingar till bolagets samhällsuppdrag.

Tidigare ingick företags verksamhet i dåvarande Televerket under namnet Televerket Radio. Idag sorterar företaget under näringsdepartementet, tidigare under kultur-departementet eller motsvarande. Public service-bolagen och även kommersiella radio- och tv-bolag anlitar idag Teracoms sändarnät. Ett undantag är närradion som i de flesta fall äger och driver sina egna FM-sändare.

Sändningsverksamheten med marknät för radio och tv omfattar cirka *en tredjedel* av Teracoms omsättning. Regeringen har nu i skrivelse till Riksdagen<sup>1</sup> yttrat sig om Riksrevisionens rapport. Det visar sig att regeringen här inte är särskilt lyhörd för Riksrevisionens rekommendationer. Detta trots att det statliga ägandet av Teracom tidigare ifrågasatts även av Finansdepartementet anlita expertis.

Regeringens skrivelse kan ifrågasättas i flera delar. Det är svårt att föreställa sig att den kan godkännas av Riksdagen utan att diskussionen vidgas och väsentliga ändringar och tillägg görs.

---

<sup>1</sup> Regeringens skrivelse till Riksdagen 12 januari 2016 (2016/17:74)

## *2. Noteringar i anslutning till innehållet i skrivelsen*

### ***Regeringen bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer (Kapitel 5 sid 10 ff)***

*1) Den teknologiska utvecklingen har dessutom lett till att efterfrågan på medier via marknätet är i avtagande, främst till fördel för ip-baserade medier. (Sid 14)*

*2) Det oförändrade täckningskravet från public service-bolagen i kombination med den avtagande efterfrågan på marknadsända medier medför sammantaget att behovet av kostnadstäckningsbidrag över tid kan förväntas öka. (Sid 14)*

Regeringen gör således på två ställen den riktiga iakttagelsen om den *avtagande efterfrågan på marknadsända medier*.<sup>2</sup> Men drar i texten inte någon slutsats vad det innebär om ett bolags kärnverksamhet stadig minskar. Naturligtvis måste man fråga sig här om bolaget då behövs längre.

*3) Regeringen delar inte Riksrevisionens uppfattning att initiativet till sådana strategiska beslut ska tas av ägaren. Det skulle utgöra ett avsteg från gällande associationsrättsliga principer. (sid 14)*

Detta är uppseendeväckande slutsats. Om inte staten, som enda aktieägare vid bolagsstämman, inte kan påverka företagets inriktning måste då associations-formen förändras exempelvis från aktiebolag till affärsdrivande verk.

*4) Om bolagets samhällsuppdrag ska förändras kommer även det att vara ett beslut för riksdagen att fatta. Det finns emellertid inget förslag om förändrat samhällsuppdrag. Det samhällsuppdrag som nu åligger dotterbolaget Teracom innebär att viktiga samhällsfunktioner kan upprätthållas och är enligt regeringens mening tillräckligt. (sid 15)*

Det nuvarande samhällsuppdraget är förvisso tillräckligt, men det följs inte eftersom en övervägande del av Teracom's verksamhet *inte* handlar om marknadsända radio och tv i Sverige. Med vetskap om detta kunde regeringen ha föreslagit förändringar eller tydligt aviserat sin avsikt att göra detta.

*5) Ett av ägarens verktyg är att styrelsen i bolaget har hög kompetens som är väl anpassad till bolagets verksamhet, situation och framtida utmaningar. Ett annat verktyg är bolagsordningens ändamålsparagraf där uppdraget och ramarna för verksamheten ges. Regeringen avser att under 2017 göra en översyn av verksamhetsparagrafen i koncernmoderns, Teracom Groups, bolagsordning och säkerställa att koncernens övergripande uppdrag är relevant och att bolagets utveckling inte leder till att privat företagande hämmas. (sid 17)*

---

<sup>2</sup> Idag ser endast 21% av hushållen tv via det digitala marknätet. Public servicebolagen börjar nu anpassa sig i ökad takt till växande online-plattformar på bekostnad av ett minskade linjärt tv-tittande.

Att nämna att privat företagande inte ska hämmas är otillräckligt, eftersom regeringen här i praktiken ger *carte blanche* för Teracoms att bedriva telekom- och it-verksamhet helt utanför sitt samhällsuppdrag.

Näringsdepartementet måste, som ägare, tillförsäkra sig om att man kan tillsätta en inom telekommunikationsområdet tillräckligt kompetent styrelse. Hittillsvarande styrelser har exempelvis låtit Teracoms fara iväg med diverse misslyckade satsningar utomlands liksom på den föråldrade radioteknologin DAB. Minst en miljard kronor har runnit iväg.

*6) Genom att, inom ramen för koncernens uppdrag, komplettera verksamheten med affärer utöver samhällsuppdraget genereras bidrag till kostnadstäckning. Det innebär för public service-bolagen att deras andel av kostnader såsom drift och underhåll, teknisk utveckling samt centrala kostnader kan hållas nere. Det finns inget som visar på att någon annan associationsrättslig form leder till en lägre kostnadsnivå. (sid 15-16)*

Regeringen lyckas inte visa varför just aktiebolagsformen är bäst. Man tar också för givet att ingen annan organisation än just Teracoms ska ansvara för marknäten. Men det kan prövas om det idag inte kan vara mest effektivt ur drifts- och kostnadssynpunkt att låta public servicebolagen själva äga och driva sina radio- och tv-nät. Att detta inte ens resoneras kring är anmärkningsvärt.

*7) Vidare har Teracoms Group för sitt dotterbolag Teracom inte något uppdragsmål trots bolagets samhällsuppdrag. Regeringen avser därför att komplettera de nya ekonomiska målen under 2017 med minst ett relevant uppdragsmål för att säkerställa bolagets uppdragsuppfyllelse.*

*Regeringen avser också att under 2017 göra en översyn av verksamhetsparagrafen i koncernmoderns, Teracom Groups, bolagsordning och säkerställa att koncernens övergripande uppdrag är relevant. (sid 17).*

Att regeringen "avser" är för otydligt i sammanhanget. Riksdagen bör ställa mer preciserade krav på såväl inriktning som en tidsplan.

### *3. Problemställningar som inte berörs i skrivelsen*

Säkerhetspolitik och Kaknästornet

Rysk tv, numera statsledningens viktigaste propagandainstrument, har även en stor publik utomlands via satellit och kabel. Man når de baltiska staterna bl.a. via Kaknästornet i Stockholm. I en riksdagsmotion (m) vill man få stopp på detta.<sup>3</sup> Man vill pröva om det i yttrandefrihetsgrundlagen bör möjliggöras att genom vanlig lag införa bestämmelser om ingripande mot fortsatt sändning av ett utbud som utgörs av propaganda. Sådan som huvudsakligen riktar sig till mediekonsumenter i något annat medlemsland i EU och som utgör

---

<sup>3</sup> Motion till riksdagen 2016/17:3292 av Andreas Norlén m.fl. (m) *Motverka hybridkrigföring i form av propaganda*

ett led i eller en förberedelse för hybrid-krigföring.<sup>4</sup>

Motionen går dock inte in på det förhållandet att det är Teracom, som bedriver verksamheten i Kaknästornet. Staten måste här ta sitt ägaransvar och inte överlåta säkerhetspolitiska bedömningar till företagsledning eller styrelse.

### *Lobbyverksamheten mot staten*

Under flera år har det varit ett ökad informationstryck från public servicebolagen och Teracom mot regeringskansliet och riksdagspolitiker. Helt enkelt en ren lobby-verksamhet, som blev som tydligast under åren mellan statens första och andra beslut att säga nej till DAB-radion (2005 resp. 2016).

Lobbyverksamheten, i grunden finansierad genom offentliga medel, har bedrivits i första hand mot bolagens egna ägare (regeringskansliet och riksdagen), men även mot statliga myndigheter. Problematiken kring detta har uppmärksammades av medie-utredningen 2015.

Det fortlöpande intensiva samarbetet mellan Teracom och SVT resp. SR är också anmärkningsvärt eftersom detta utvecklats till en de facto pakt mellan leverantör och kund mot en tredje part; den som äger bolagen och betalar hela kalaset d.v.s. staten.

### *Avsaknad av offentlig insyn*

I detta sammanhang är det också viktigt att understryka att det inte går att få någon offentlig insyn i den verksamhet som bedrivs inom Teracom AB och PS-bolagen.

"Provsändningar" med SR-kanaler på DAB, som täcker 35 % av befolkningen, pågår år efter år. Enbart ett fåtal tusen uppskattas lyssna på dessa sändningar. Vad SR betalar Teracom för detta är "affärshemligheter" - även för myndigheter och Riksdagen - men uppskattas till ca 30 mkr per år.

Det är djupt oroande att den offentliga insynen i såväl Teracoms AB som public servicebolagen kan begränsas genom att man skyddar sig bakom "affärshemligheter" även när det gäller i grunden offentliga medel. Detta trots att "affärerna" mellan bolagen sker på en de facto monopoliserad spelplan med en möjlig leverantör och en möjlig kund. Det finns således inga verkliga konkurrenter att ta hänsyn till på en öppen marknad.

## *4. Sammanfattande bedömning av regeringsskrivelsen*

Regeringen förefaller i skrivelsen att ta lätt på Riksrevisionens förslag och rekommendationer. Det finns anledning att diskutera även bakomliggande skäl för skrivelsens slutsatser. Ett skäl kan vara att det finns starka partipolitiska eller andra intressen att behålla Teracom i statlig ägo detta trots även tidigare förslag om att privatisera verksamheten.

---

<sup>4</sup> <http://www.publicaccess.se/2016/10/forslag-i-riksdagen-att-stoppa.html>

Regeringen erkänner att marksänd radio och tv är på nedgång<sup>5</sup>, men har ändå lyckats hålla undan en diskussion om vad som ska ske när bolaget mister sin kärnverksamhet. Uppenbar ambition är att förvandla Teracom till ett statligt telekom- och it-bolag. *Samhällsuppdraget blir här mer en formalitet medan uppgiften att rädda själva bolaget blir övergripande. Att hitta nya verksamheter på detta vis brukar kallas inom affärsvärlden "mission creep".*

Behöver svenska IT- och telekomm marknaden Teracom - eller är det tvärtom?

Man kan dela Riksrevisionen och regeringens slutsatser att marksända radio- och tv-nätet för public servicekanalerna ska behållas i statlig kontroll av beredskaps- och säkerhetsskäl. Men detta är inte hållbara skäl att behålla just nuvarande företags-konstruktion.

Marksänd radio och tv har inga goda utsikter att bli en vinstmaskin i synnerhet i länder med ett litet befolkningsunderlag. I Teracoms historia som aktiebolag kan noteras att staten fått ställa upp med garantier och ägartillskott på sammanlagt 1,5 miljarder kr. Det vore ekonomisk smart av staten att i god tid helt enkelt avyttra Teracom innan företaget riskerar bli en belastning för statskassan. Erfarenheterna med Vattenfall och postnord borde förskräcka.

I skrivelsen ignoreras den av Riksrevisionen uppmärksammade problematiken med Teracoms utlandsverksamheter trots att de stora förlusterna. Genom att i skrivelsen ignorera utlandsverksamheten behöver inte heller regeringen ta ställning till om det överensstämmer med samhällsuppdraget, vilket det inte gör. Samhällsuppdraget är formulerat här (vår understrykning).

Teracom AB ska:

*bedriva utsändning och överföring av radio- och tv-program samt därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska erbjuda programbolagen ut- sändnings- och överförings-tjänster på likvärdiga villkor i Sverige. Bolaget ska, om efterfrågan från program-bolagen finns, erbjuda en grundläggande infrastruktur över hela eller delar av Sverige. - - -*

Teracoms torde ha starka strategiska skäl för fortsätta ha hand om radio- och tv-näten i Danmark. Där får man bl.a. driva ett kommersiellt DAB-nät sannolikt med förhoppning om att svenska politiker efter 2018 kan ändra sig ifråga om DAB i Sverige. Men Danmark ligger fortfarande inte i Sverige.

Man bör inte gå in i en diskussion inför ett nytt public service-avtal utan att överväga de tre public service-bolagens utsändningsverksamhet. Det kan diskuteras redan i anslutning till denna skrivelse om det *utifrån dagens* teknik kan bli såväl mer kostnadseffektivt som driftseffektivt att PS-bolagen själva äger och driver sina sändarnät. Detta kan då samordnas med den utsändningsteknik på Internet som bolagen redan idag själva ansvarar för. Ett eventuellt politisk beslut som innebär att public servicebolagen slås samman till ett bolag kommer att även sätta in utsändningstekniken i ett organisatorisk sammanhang.

Aktuell teknikutveckling kommer att innebära att "broadcasting" - marksänd radio och tv till masspublik - också kommer att kunna ske via mobilt bredband s.k. LTE Broadcast i redan befintliga mobilnät. Detta bör övervägas när framtida sändningsteknik organiseras.

---

<sup>5</sup> Teracom brittiska motsvarighet Arqiva är nu till salu <http://www.telegraph.co.uk/business/2017/01/31/bidders-tune-sale-6bn-mast-monopoly-arqiva/>

En ny utsändningsenhet hos PS-bolagen kan ta över en del kvalificerad personal från Teracom. Om det beslutas om en ny finansieringsform för public service kan också Radiotjänst AB, som inte kommer att behövas för avgiftsuppbörden, omvandlas till ett sändningsbolag inom PS-koncernen. Således skulle staten i ett kommande avtal kunna ge public servicebolagen i uppdrag att ansvara för såväl programverksamhet som programdistribution i sin helhet.

Andra alternativ till Teracom för att upprätthålla ett marksänt radio- och tv-nät är att överlåta ansvaret till något befintligt affärsdrivande verk eller myndighet inom kommunikationssektorn t.ex. Trafikverket.

Lobbyverksamheten, de säkerhetspolitiska aspekterna och bristen på offentlig insyn måste nu särskilt uppmärksammas även om det inte har behandlats i Riksrevisionens rapport.

Regeringsskrivelsen har utarbetats av Teracoms formella ägare d.v.s. näringsdepartementet och dess enhet som hanterar statliga bolag. Enligt uppgift från näringsdepartementet har man vid utformningen av denna skrivelse endast varit i kontakt med Riksrevisionen och Post- och telestyrelsen. Det bör dock i detta sammanhang noteras att Teracom som konsulter har anlitat två tidigare regeringstjänstemän (med positioner på hög nivå i kultur- resp. näringsdepartementet).

Man kan också påminna om att Riksrevisionen initierade sin granskning av Teracom i direkt anslutning till föregående granskning av digitalradioförslaget<sup>6</sup>. Inför regeringens och riksdagens beslut i frågan om DAB förekom en intensiv lobbying från Teracoms och Sveriges Radios sida.

Det är svårt att föreställa sig att ett statligt telekom- och IT-bolag de facto ska etableras utan att behovet för detta tydligt har redovisats. Vi ser det som en självklarhet att det är Riksdagen som beslutar om Teracoms ska bedriva verksamheter utanför sitt ursprungliga och fortfarande gällande samhällsuppdrag.

Regeringen har med sin skrivelse inte redovisat fakta som talar för att i statlig ägo vare sig behålla Teracom AB i nuvarande form eller i en omvandlad form som ett telekom- och IT-företag. Staten bör istället få i uppdrag att inleda en avveckling av företaget. Detta med syfte att den marksända radio och tv-infrastrukturen ska överföras till nytt affärsdrivande verk, annan myndighet eller till public service-företagen. Övrig icke-samhällsviktig affärsverksamhet bör kunna avvecklas eller försälas.

---

<sup>6</sup> Digitalradio – varför och för vem? (RiR 2015:5)

Dokument:

Regeringens skrivelse till Riksdagen 2016/17:74: Riksrevisionens rapport om Teracom och marknäten

<http://www.regeringen.se/48e57f/contentassets/da0713ffdc2744bfadbc935163bfc1ec/riksrevisionens-rapport-om-teracom-och-marknaten.pdf>

Teracom och marknäten - mediepolitik, monopol och krisberedskap (Riksrevisionens granskningsrapport 2016:18)

[http://riksrevisionen.se/PageFiles/24952/RiR\\_2016\\_18\\_teracom\\_ANPASSAD.pdf](http://riksrevisionen.se/PageFiles/24952/RiR_2016_18_teracom_ANPASSAD.pdf)

Statens bolagsinnehav - – Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet (Riksrevisionens granskningsrapport 2017:1).

[http://riksrevisionen.se/PageFiles/25423/RiR\\_2017\\_1\\_BOLAGSINNEHAV\\_ANPASSAD.pdf](http://riksrevisionen.se/PageFiles/25423/RiR_2017_1_BOLAGSINNEHAV_ANPASSAD.pdf)

Teracom Danmark AS <http://www.teracom.dk/om-teracom/>