

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
7368-13

meddelad i Stockholm den 13 juni 2014

KLAGANDE
AA

MOTPART
Radiotjänst i Kiruna AB
981 80 Kiruna

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 29 oktober 2013 i mål nr 2057-13, se bilaga
(här borttagen)

SAKEN
Radio- och tv-avgift

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer, med ändring av kammarrättens och förvaltningsrättens domar, Radiotjänst i Kiruna AB:s beslut att AA ska betala radio- och tv-avgift för perioden den 21 februari–20 maj 2013.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om dröjsmålsränta.

Dok.Id 149479

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

Under hösten 2012 började TV4 att sända ut sina kanaler i öppna internet-sändningar. I februari 2013 inledde Sveriges Television AB (SVT) motsvarande sändningar av sitt schemalagda programutbud via SVT Play. Detta slag av sändningar benämns i det följande webbsändningar.

Introduktionen av webbsändningar medförde, enligt den tolkning av lagstiftningen som gjordes av Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), att även annan teknisk utrustning än traditionella tv-apparater, t.ex. internetanslutna datorer, i fortsättningen skulle anses utgöra avgiftspliktiga tv-mottagare.

Den 21 februari 2013 blev AA uppringd av RIKAB och på fråga svarade han att han hade en dator med internetuppkoppling. Samma dag beslutade RIKAB att han skulle betala radio- och tv-avgift. I omprövningsbeslut angavs avgiften till 396 kr för perioden den 21 februari–20 maj 2013.

AA överklagade utan framgång beslutet till Förvaltningsrätten i Luleå och hos Kammarrätten i Sundsvall.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med undanröjande av underinstansernas avgöranden, beslutar att erlagd radio- och tv-avgift återbetalas jämte dröjsmålsränta. Han anför bl.a. följande.

Enligt lagens ordalydelse är en tv-mottagare en sådan teknisk utrustning som är ”avsedd” att ta emot utsändning eller vidareutskickning av tv-program. Han innehar inte en sådan utrustning eftersom hans dator med internetuppkoppling inte är avsedd att ta emot tv-program. Den tekniska avsikten med en dator är inte att ta emot tv-program. Det är inte tillräckligt att den kan ta emot sådana program.

Mål nr
7368-13

Ett ytterligare krav för avgiftsskyldighet är att en webbsändning kan anses utgöra en utsändning, dvs. att den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Så är inte förhållandet beträffande webbsändningar. I stället sker sändningen på särskild begäran eftersom mottagaren själv startar sändningen.

Den av underinstanserna gjorda tolkningen av lagen innebär att man inte längre kan undvika skyldigheten att betala radio- och tv-avgift utan att också avstå från all annan väsentlig elektronisk kommunikation. Tolkningen leder till att det inte finns någon signifikant del av Sveriges befolkning som inte är skyldig att betala denna avgift och att den närmast är att betrakta som en skatt på internet.

RIKAB bestrider bifall till yrkandena och anför bl.a. följande. En webbsändning sker inte på särskild begäran. Lagstiftaren har ansett att en webbsändning ska jämföras med en traditionell broadcastsändning. Den är riktad till allmänheten, dvs. det är programbolaget som startar den ursprungliga sändningen även om den enskilde måste gå till en särskild sida på internet och aktivera en länk. Allmänheten kan inte stänga av själva sändningen, den finns där även om man väljer att inte ta del av den.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Den rättsliga regleringen och frågan i målet

Enligt 2 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, avgiftslagen, är en tv-mottagare en sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareutsändning av tv-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål. Av 2 a § framgår att den som innehar en tv-mottagare ska betala radio- och tv-avgift till RIKAB.

Frågan i målet är om ett innehav av en dator med internetuppkoppling är att anse som ett innehav av tv-mottagare och därmed kan föranleda skyldighet att betala radio- och tv-avgift.

För att en dator med internetuppkoppling ska kunna anses utgöra en tv-mottagare krävs dels att den är avsedd att ta emot utsändning eller vidareändning av tv-program, dels att en webbsändning utgör en utsändning eller vidareändning i avgiftslagens mening.

Uttalanden i förarbeten m.m.

Begreppet ”avsedd”

I det betänkande som låg till grund för införandet av en definition av tv-mottagare i avgiftslagen föreslogs att med en sådan mottagare skulle avses teknisk utrustning som *kan* ta emot utsändning eller vidareändning av tv-program (SOU 2005:2 s. 29). RIKAB framförde dock under remissbehandlingen att förslaget skulle komma att medföra svårigheter att fastställa om avgiftsskyldighet föreligger eftersom uppgifter saknas om vad enskilda eller företag har för möjligheter att ta emot utsändningar eller vidareändningar (prop. 2005/06:112 s. 90).

I förarbetena konstaterades att många olika elektroniska apparater kan ta emot tv-sändningar. För att bedömas som en tv-mottagare borde emellertid den tekniska utrustningen vara avsedd för att ta emot tv-program, även om utrustningen också kunde användas för annat ändamål. Därmed avsågs huvudsakligen vanliga tv-mottagare eller annan utrustning som är avsedd för att ta emot och förmedla rörliga bilder och som har separat tuner, bildskärm och högtalare, ungefär på det sätt som stationära ljudanläggningar ofta har, med vars hjälp tv-program kan återges. Som exempel på utrustning avsedd för att ta emot tv-program men som även kunde användas för annat ändamål nämndes s.k. mediacenters (a. prop. s. 92).

Med anledning av att vissa remissinstanser hade ifrågasatt utredningens förslag om att mobila enheter skulle omfattas av avgiftsskyldighet, framhölls att det då, dvs. 2006, inte sändes ut ett samlat schemalagt programutbud på internet eller till mobiltelefoner. En dator utan särskilt tv-kort och annan anslutning än det öppna internet, mobiltelefoner och andra mobila enheter kunde därför inte anses utgöra en tv-mottagare i lagens mening. Det poängterades dock att den tekniska utvecklingen på sikt skulle kunna få till följd att vissa mobila enheter blev att betrakta som tv-mottagare (a. prop. s. 92 f.).

I författningskommentaren konstaterades att en teknisk utrustning kan ha ett eller flera användningsområden och att begreppet ”avsedd” innebär att det är tillräckligt att ett av dessa användningsområden är att ta emot utsändning eller vidareutsändning av tv-program (a. prop. s. 101).

Begreppet ”utsändning”

I förarbetena till 2 § avgiftslagen angavs vidare att med utsändning eller vidareutsändning avsågs, i enlighet med vad som gällde enligt 1 kap. 1 § i dåvarande radio- och tv-lagen (1996:844), en sändning som är avsedd att tas emot av allmänheten och som samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den (a. prop. s. 91).

Enligt 3 kap. 1 § 18 i nu gällande radio- och tv-lag (2010:696) avses med tv-sändning en sändning av eller att sända tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät där sändningen tillhandahålls av en leverantör av medietjänster, är riktad till allmänheten och är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med sändning riktad till allmänheten avses enligt 1 § 15 en sändning som samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den.

Mål nr
7368-13

Såväl den äldre som den nu gällande radio- och tv-lagen bygger således på att en tv-sändning är en sändning av tv-program som är riktad till allmänheten och som utan särskild begäran är tillgänglig för var och en som vill ta emot den. Båda lagarna förefaller i detta avseende göra en distinktion mellan s.k. beställ-tv och andra former för tv-sändning.

I förarbetena till 2 § avgiftslagen beskrivs webbsändningar som en förhållandevis ny distributionsform för radio och tv. Där anges vidare att tv-sändningar kan ”streamas”, dvs. ske i form av en rundradiosändning som sänds ut direkt och sker utan individuell begäran (a. prop. s. 88 f.). I en beskrivning av gällande rätt i förarbetena till radio- och tv-lagen anges, mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden om att lagens tillämpningsområde inte är beroende av vilken teknik som används, att program som tas emot i t.ex. en dator eller en mobiltelefon kan omfattas av radio- och tv-lagen (prop. 2009/10:115 s. 106 f.).

Enligt grundlagsregleringen på området omfattas traditionella tv-sändningar av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket första meningen yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Enligt den bestämmelsen är lagen tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I andra meningen finns den särskilda s.k. webbsändningsregeln. Där föreskrivs att som sändningar av radioprogram anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren. Syftet med denna regel är att klargöra att även sådana sändningar omfattas av grundlagen om allmänheten kan ta del av sändningarna respektive uppspelningarna och de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

I förarbetena till webbsändningsregeln framhölls att det behövs ett rekvisit som särskiljer webbsändningar från traditionella ljudradio- och tv-sändningar. Även i fråga om förstnämnda sändningar gäller ju att starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren. Överföring ur en databas via internet sker inte till alla på nätet utan endast till den som själv startar överföringen till sig, dvs. letar upp webbplatsen och det önskade innehållet samt beordrar överföring av innehållet till

Mål nr
7368-13

sig. Överföring av webbsändningar, oavsett om innehållet utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar, startas alltså av mottagaren. De sker således ”på särskild begäran” i den mening som uttrycket har i yttrandefrihetsgrundlagen. Detta skiljer tillhandahållande ur en databas via internet från traditionella ljudradio- och tv-sändningar vars signaler kontinuerligt når ända fram till tittare och lyssnare (prop. 2009/10:81 s. 49).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att avgiftslagens definition av en tv-mottagare infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2007 och därefter inte har ändrats. Sedan dess har emellertid de tekniska förutsättningarna för att kunna sända och ta emot tv-program genomgått stora förändringar och programföretagens sändningspolicy har utvecklats. Under senare tid har också närliggande lagstiftning ändrats, främst genom en ny radio- och tv-lag och genom ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som trädde i kraft den 1 januari 2011.

Frågan är om avgiftslagens beskrivning av en tv-mottagare som en sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareutsändning av tv-program nu kan bilda grund för att anse att en dator med internetuppkoppling utgör en sådan mottagare.

I allmänt språkbruk torde en tolkning av begreppet ”avsedd” i detta sammanhang närmast innebära att en teknisk utrustning ska vara ”gjord för”, ”tilltänkt för” eller ”ämnad för” att ta emot utsändning eller vidareutsändning av tv-program för att anses utgöra en tv-mottagare. Begreppet för tanken till att det skulle krävas att den tekniska utrustningen skulle vara särskilt konstruerad för att ta emot utsändningar av tv-program för att anses vara en tv-mottagare. I samma riktning pekar även det efterföljande ledet i 2 § avgiftslagen, enligt vilket utrustningen är avsedd att ta emot utsändningar även om utrustningen *också* kan användas för annat ändamål.

Mål nr
7368-13

I förarbetena till avgiftslagen betonades att begreppet tv-mottagare på grund av den tekniska utvecklingen och ändrade beteendemönster borde ges en vidare innebörd och att de som rent faktiskt tar del av tv-utbudet oavsett distributionsätt även fortsättningsvis ska betala avgift (prop. 2005/06:112. s. 91, jfr också det tidigare återgivna uttalandet på s. 101). Det framhölls emellertid, som tidigare framgått, att även om många olika elektroniska apparater kan ta emot tv-sändningar borde den tekniska utrustningen vara avsedd för att ta emot tv-program för att kvalificeras som en tv-mottagare (a. prop. s. 92).

Det finns således uttalanden i förarbetena som ger stöd för att lagstiftarens avsikt varit att avgiftsskyldigheten ska omfatta all sådan teknisk utrustning som ger innehavaren möjlighet att ta emot tv-program. Samtidigt finns andra uttalanden som motsäger att en så vidsträckt tolkning varit åsyftad.

Av avgörande betydelse är emellertid att det här är fråga om att bestämma räckvidden av en betungande lagstiftning. Frågan gäller ytterst om enskilda kan åläggas avgiftsskyldighet för innehav av datorutrustning med internetuppkoppling. Någon sådan skyldighet har inte funnits tidigare och om en förpliktelse av detta slag ska införas bör det fordra tydligt stöd i lag. Ett sådant tydligt lagstöd saknas.

Högsta förvaltningsdomstolen finner mot nu angiven bakgrund att begreppet ”avsedd” inte kan ges den innebörden att en dator med internetuppkoppling ska anses vara avsedd att ta emot utsändning eller vidareutskick av tv-program.

Högsta förvaltningsdomstolen övergår därefter till frågan om en webbsändning ska anses utgöra en utsändning i avgiftslagens mening. Så är fallet, som framgår av förarbetena och den koppling som där görs till den äldre radio- och tv-lagen, om sändningen utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. När avgiftslagen beslutades förekom inte webbsändningar av det slag som nu är aktuellt.

I förarbetena till de ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som trädde i kraft den 1 januari 2011 behandlades emellertid, som tidigare redovisats, saken uttryckligen. Det ansågs nödvändigt att göra en distinktion mellan traditionella tv-sändningar och överföring av webbsändningar vilka karakteriseras av att de startas av mottagaren och således sker ”på särskild begäran”, oavsett om innehållet utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar. Båda slagen av sändningar omfattas nu av grundlagsskyddet i 1 kap. 6 § första stycket YGL.

Mot bakgrund av regleringen i 1 kap. 6 § första stycket YGL bör en webbsändning även vid tolkningen av avgiftslagens utsändningsbegrepp anses vara tillgänglig endast på särskild begäran. En webbsändning kan då inte anses utgöra en utsändning eller vidareutskick i avgiftslagens mening.

Sammanfattningsvis finner Högsta förvaltningsdomstolens att en dator med internetuppkoppling inte kan anses vara avsedd att ta emot utsändning eller vidareutskick av tv-program och att en webbsändning inte heller kan anses utgöra en utsändning eller vidareutskick i avgiftslagens mening.

Innehav av en dator med internetuppkoppling kan således inte anses utgöra ett innehav av en tv-mottagare som kan utlösa en skyldighet att betala radio- och tv-avgift.

RIKAB har därmed inte haft lagligt stöd för att påföra AA den i målet aktuella radio- och tv-avgiften och beslutet ska undanröjas.

Vad gäller återbetalning av radio- och tv-avgift anges i 16 § avgiftslagen att överstiger en inbetalad avgift vad som ska erläggas enligt beslut som har vunnit laga kraft, ska överskjutande belopp betalas tillbaka. Av lagrummet följer således att den i målet aktuella radio- och tv-avgiften ska betalas tillbaka till AA.

Mål nr
7368-13

AAs har yrkat ränta på beloppet. Avgiftslagen saknar bestämmelser om rätt till ränta vid återbetalning av inbetalade avgifter. Inte heller finns något annat författningsstöd för att bifalla yrkandet (jfr RÅ 1997 not. 78 och RÅ 2002 ref. 108). Högsta förvaltningsdomstolen kan därför inte bifalla AAs talan i denna del.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Gustaf Sandström, Lennart Hamberg, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Annica Gulliksson.