

BOXER

Boxer TV-Access AB, Box 450 4, 104 30 Stockholm

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm
ku.remissvar@regeringskansliet.se
Diarienummer Ku2017/02136/MF

Boxers synpunkter Public servicekommitténs delbetänkande Finansiering av public service (SOU 2017:79)

Boxer TV-Access AB är ett betal-tv-företag med omkring 500 000 kunder i det svenska digitala mark-tv-nätet. Boxer ägs av Comhem Holding, en koncern noterad på Stockholmsbörsen. Boxer välkomnar möjligheten att få bidra med synpunkter på Public service-kommitténs betänkande kring på vilket sätt de offentligfinansierade radio- och tv-företagen ska finansieras.

Boxer har sin verksamhet i huvudsak i det digitala mark-tv-nätet, det nät där SVT och UR distribuerar sitt innehåll och för vilket sändningstillstånden ges och dit regleringen är knuten. Boxer har avtal med alla de kanaler som valt att ingå i Boxers betal-tv-utbud och genom det finansierar Boxer i praktiken fem sjättedelar av marknätets utsändningar.

Under åren 1999 till 2008 möjliggjorde Boxer övergången från analog till digital utsändning genom att marknadsföra marknätet, subventionera hundratusentals digital-tv-boxar samt tillsammans med nätoperatören sätta de standarder för utsändning, mottagning och teknikutveckling som var helt nödvändiga för att marknätet skulle vara en trygg plattform för tv-kanaler, återförsäljare och tv-tittare. Boxer och SVT har sedan länge gemensamt utvecklat marknätet så att det uppskattas av både Boxers kunder och alla de som tar del av public service via en vanlig antenn.

BOXER

Boxer TV-Access AB, Box 450 4, 104 30 Stockholm

Sammanfattning

Public servicekommittén föreslår en individuell skatt som tas ut via den vanliga skatteadministrationen. Medelstillelning bestäms vid ett tillfälle och då innan snarare än strax efter allmänna val. Boxer menar att public service-kommitténs förslag är det mest praktiska av de alternativ som finns.

En individuell skatt ställer dock krav på att public servicebolagens produktion finns tillgänglig på alla plattformar som bolagen enligt uppdraget ska använda, det vill säga att den skattebetalare som använder det digitala marknätet eller annat inte går miste om sådant vederbörande betalar för.

Om public servicebolagen får i uppdrag att distribuera sin produktion på andra plattformar än marknätet är det också ett absolut krav att bolagen klarar sina rättigheter även för dessa plattformar, och inte lämnar denna fråga till operatörer att hantera.

En åttaårig tillståndperiod är en mycket lång tid i en föränderlig medlemmarknad och troligen mycket svår att reglera.

Kommittén föreslår att den politiska styrningen via styrelserna minskar, vilket är motiverat. Även regeringens möjligheter att byta majoritet i förvaltningsstiftelsen bör minska.

En statstödsprövning bör göras, inte minst för att prövningen kvalitetssäkrar regleringen.

Public Service, dess betydelse och finansiering

Boxer noterar först att kommittén valt att använda begreppet "public service" istället för det svenska men betydligt otympligare "radio och tv i allmänhetens tjänst". Det är välkommet, liksom att förslaget till obligatorisk avgift kallas för vad den är; en skatt.

Public servicebolagen har sedan rundradions genombrott fått en stor betydelse i medielandskapet. Störst var den troligen från tidigt sextiotalet till nittiotalet då bolagen hade monopol på sändningar i marknäten och då allt som hände i SVT fick omedelbart genomslag i hela befolkningen.

BOXER

Boxer TV-Access AB, Box 450 4, 104 30 Stockholm

Genom tillkomsten av privatfinansierad radio och tv samt internets utveckling konkurrerar public servicebolagen numera med de flesta medieföretag. Genom sin stabila finansiering kan bolagen kosta på sig att investera och utveckla verksamheten på ett sätt som de privata företagen knappast kan. Det är därför viktigt att kommittén kombinerar förslaget om finansiering med ett tydligt uppdrag och kontrollmekanismer som gör att bolagen följer uppdraget på det sätt som lagstiftaren avsett.

Företrädare för public servicebolagen har sagt att public service per definition är konkurrensstörande. Så kanske det är, men det borde rimligen medföra att de bör regleras på ett sätt som gör att de i så hög utsträckning som möjligt är till gagn för hela samhället och i så liten grad som möjligt stör ut det samlade mediesystemet. Ett mediesystem som domineras av offentligfinansierade mediebolag är ett känsligt system eftersom det alltid finns en risk för partipolitisk styrning av verksamheten. Det finns också en motsvarande risk att bolagen i trångt läge använder sin publicistiska styrka till att försvara sig, vilket inte är helt oproblematiskt. En klok reglering måste kunna balansera olika intressen mot varandra och se till så att public service har en viktig roll på mediemarknaden, men utan att de dominerar den.

Medierna och deras användare

Kommittén noterar att konsumtionen av ljud och bild numera sker från fler plattformar än marknäten (och vidareändring via kabelnät). Den samlade tittartiden på linjär tv har minskat sedan toppåret 2009, men det kan noteras att tittartiden ökade kraftigt under tioårsperioden dessförinnan.¹

Det som hänt de senaste tjugo åren är att utbudet av video online växt. Stora delar av tv-kanalernas utbud finns tillgängligt online, nya aktörer som Netflix har etablerat sig och det finns ett växande utbud av användarproducerat och semi-professionellt material tillgängligt via plattformar som Youtube och Facebook samt spritt över hela nätet.

¹ Enligt MMS årsrapport 2016 låg tittartiden per person och dygn på 154 minuter år 2006 och på 148 minuter 2016. 148 minuter är ungefär samma siffra som 1998, Toppåren var 2009-10 med 166 minuter..

BOXER

Boxer TV-Access AB, Box 450 4, 104 30 Stockholm

Konsumtionen av linjär tv är dock relativt stabil och Boxer noterar att hushållen i hög grad fortsätter titta på tv via traditionella plattformar, men att de förutom det ökar sin konsumtion av video online. Den samlade videokonsumtionen har växt medan de linjära utsändningarnas andel av tittartiden har krympt från hundra procent till runt 75 procent.²

Tillväxten av tittande online innebär inte en motsvarande minskning linjärt, men det kan ändå finnas skäl att ändra uppbördsmodellen från att bara gälla tv-marknätet till att gälla konsumtion av public service-innehåll.

Förslag till uppbördsmodell och andra sätt att utforma en Public Serviceavgift

Public service-kommittén föreslår en obligatorisk individuell skatt för att finansiera public service-bolagen. Boxer tycker det är en praktisk lösning och den bästa av de modeller som är tänkbara.

Nuvarande avgift kopplad till tv-mottagare tenderar att bli omtvistad och ineffektiv eftersom alla apparater där public service-utbudet kan tas emot i teknisk mening inte är tv-apparater. Då radio- och tv-avgiftens föregångare infördes på 1920-talet nådde sändningarna inte hela landet samtidigt som man trodde att långt ifrån alla skulle skaffa en mottagare. Det var därför rättvist att bara de som lyssnade betalade. Public service hade inte heller den ställning som man idag ger bolagen. Tvärtom betraktades det som något av en anomali att offentligt styrda och finansierade mediebolag etablerades på ett område som staten alltsedan den första tryckfrihetsförordningen skulle hålla sig borta från.

En utökad avgift på all elektronisk utrustning som kan ta emot public serviceinnehåll blir i praktiken en obligatorisk avgift, men med en besvärligare metod för insamling. Detta är bara motiverat om man tror att en apparatavgift ger public service-bolagen ett större oberoende gentemot staten än vad en skatt kan göra. Som kommittén visar handlar oberoendet inte om på vilka grunder avgiften tas ut, utan på vilka villkor som medlen tilldelas. Man bör också komma ihåg att de offentligt finansierade mediebolagen inte kan komma undan det

² Enligt Mediavision ögnades 36 minuter åt videokonsumtion online år 2015, cirka 25 procent av totaltittandet, vilket betyder att det linjära tittandet andel krympt till 75 procent, men på en växande marknad.

BOXER

Boxer TV-Access AB, Box 450 4, 104 30 Stockholm

faktum att regering och riksdag måste ha den slutgiltiga beslutanderätten över både deras uppdrag och finansiering.

Finansiering över statsbudgeten har kommittén inte haft i uppdrag att utreda. Det är synd eftersom det alternativet hade behövt en genomlysning, inte minst kring hur man skulle kunna skapa förutsägbara villkor för public service-bolagen även med en budgetfinansiering.

En individuell skatt föreslår kommittén, vilket får anses vara ett praktiskt sätt att lösa finansieringen. En skatt gäller alla, kan ta hänsyn till olika betalningsförmåga, är teknikneutral, kan samlas in på ett kostnadseffektivt sätt, är förutsägbar för public servicebolagen och kan antas få en hög grad av legitimitet. Boxer ställer sig bakom kommitténs förslag.

En individuell skatt innebär universell tillgång

Att den nya skatten inte baserar sig på hushåll utan på individer får konsekvenser för hur public servicebolagen bör nå publiken. Den tidigare kopplingen till hushållet och de tv-apparater som finns där kommer att upphöra. Public servicebolagen har argumenterat för en breddning av avgiften eftersom många individer tar del av innehållet via internet snarare än det digitala marknätet. Detta är logiskt.

Men med en individuell skatt är det också viktigare än förut att individer snarare än hushåll med fast adress kan nås av utbudet. Det innebär att det i princip bör vara samma innehåll på de plattformar som stora delar av skattebetalarna använder. Om huvudplattformarna är marknätet, med vidareändring i trådnät och med strömmad signal via SVT Play och tillgängliggörande via SVT Play, så bör i princip samma innehåll finnas tillgängligt på samtliga. SVT har i samband med att man på egen hand definierat om begreppet kärnverksamhet argumenterat för att sända "webbexklusiva kanaler", något som inte ligger inom det nuvarande uppdraget. Om public service-kommittén väljer att ge public service i uppdrag även producera för internet, så bör det tydliggöras hur skattebetalare som använder olika plattformar ska få del av som det public service producerar. Det är också viktigt att den övriga mediebranschen vet vad det är som de offentligfinansierade mediebolagen ska göra och får göra.

BOXER

Boxer TV-Access AB, Box 450 4, 104 30 Stockholm

Allmänna fördelar med marknätetsdistribution

Boxer vill inför kommitténs fortsatta arbete också passa på att peka på fler fördelar med marknätet:

- Marknätet når hela landet.
- Signalen är enkel att ta emot med en vanlig antenn och alla tv-apparater innehåller en marknätetsmottagare.
- I marknätet finns äkta fri-tv genom SVT och UR:s kanaler och fri-tv från TV4 och Viasat, kanaler som kan tas emot utan någon form av abonnemang.
- Utbudet kommer från erkända programbolag och uppfattas som tryggt.
- Tillståndsgivningen i marknätet fungerar normerande på den svenska tv-marknaden.
- Marknätet är ett "slutet" nät med en hög grad av säkerhet och redundans, vilket innebär att det inte går att "hacka" sig in i nätet på samma sätt som det går att störa eller manipulera en webbtjänst. Marknätet är överhuvudtaget mycket mer säkert mot påverkan än alla andra tv-plattformar, vilket har ett värde i en orolig värld.
- Marknätet är en trådlös teknik som kan nå ett oändligt antal samtidiga mottagare och detta utan att någon "surfpott" är inblandad.

Public service bör klarera rättigheter för alla plattformar

Om public service-bolagen finansieras via en individuell allmän skatt som inte har någon anknytning till marknätet, samtidigt som det också ingår i bolagens uppdrag att producera innehåll för annat än marknätet, så måste bolagen också klarera sina rättigheter för fler plattformar än marknätet.

Idag klarerar public service bara sina rättigheter i marknätet eftersom det är där man enligt tillståndet ska sända, samtidigt som radio- och tv-avgiften är kopplad till en tv-mottagare (i praktiken en marknätetsmottagare). Exempelvis anses sändningarna i trådnät vara vidaresändning som kräver en ny rättighetsklarering. Denna klarering har SVT sedan ett antal år vägrat befatta sig med. Istället tvingas tv-operatörerna själva klarera public service-bolagens rättigheter, trots att de enligt lag är tvungna att vidaresända SVT:s kanaler. Dessa förhandlingar är mycket svårlösta.

BOXER

Boxer TV-Access AB, Box 450 4, 104 30 Stockholm

Vill operatörerna dessutom erbjuda SVT Play via sina onlinetjänster, tvingas operatörerna även betala extra för det. Betalningen för SVT Play sker dessutom genom individuella avtal med Copyswede.

Denna ordning är orimlig i det fall public service-bolagen har i uppdrag att finnas på fler plattformar än marknätet och dessutom finansieras via en individuell skatt. Denna skatt måste rimligen användas för att klarera rättigheter för alla de plattformar som bolagen har i uppdrag att producera för, inte bara för marknätet. Public servicebolagen bör också få i uppdrag att göra sina play-tjänster tillgängliga på operatörers plattformar eftersom det ökar tillgängligheten för skattebetalarna.

Tillståndsperioden och förvaltningsstiftelsen

Kommittén föreslår två förändringar för att stärka oberoendet. Dels att förlänga tillståndsperioden till åtta år samt lägga perioderna så att de förnyas strax innan val snarare än efter. Boxer förstår logiken men vill påpeka att det funnits ett värde i att tillståndsperioderna för public service och de kanaler som Myndigheten för press radio och tv ger tillstånd för varit koordinerade. Boxer ser dock inget värde i att tillståndsperioden för de övriga kanalerna förlängs eftersom åtta år är en mycket lång period i en föränderlig mediebransch. Som framgått på andra ställen måste regleringen av de offentligfinansierade bolagens verksamhet förtydligas under kommande tillståndsperiod. Då är frågan om det är möjligt att bestämma vad ett mediebolags ska göra ända fram till 2028? Det finns en stor risk att regleringen blir för luddig och/eller att public servicebolagen tolkar den efter eget huvud beroende på vad företagsledningarna finner lämpligt.

Den andra förändringen är att verksamma riksdagsledamöter, ledamöter i regeringen och anställda i regeringskansliet inte får vara ledamöter i förvaltningsstiftelsen. Det bör också slås fast i public servicebolagens bolagsordningar att verksamma riksdagsledamöter inte får vara ledamöter i programföretagens styrelser. Detta är ett sent påkommet förslag som täpper till en alldeles uppenbar lucka vad gäller bolagens möjligheter att agera som professionella mediebolag oberoende av partipolitiken.

Kommittén föreslår dock inte en ändring av den ordning som gör det möjligt för regeringen att året efter ett riksdagsval byta hälften av ordinarie ledamöter plus ordföranden, det vill säga en majoritet. Det är märkligt och innebär en reell

BOXER

Boxer TV-Access AB, Box 450 4, 104 30 Stockholm

möjlighet för en ny regering att ändra sammansättningen av public servicebolagens styrelser vilket gör det möjligt att i nästa steg byta chefer i bolagen.

Public servicebolagens känslighet för politisk påverkan genom chefstillsättningar gör det extra viktigt att vårda det samlade mediasystemet där privata och av regeringen helt oberoende mediebolag har en fortsatt stark ställning.

Frågan om EU:s statsstödsregler

Public service-kommittén gör bedömningen att ändringarna av finansieringsmodell inte är av sådan art att systemet behöver godkännas av EU-kommissionen. Boxer undrar om det är en riktig bedömning? Det är trots allt frågan om ett nytt system, vilket inte minst 240 sidor utredning tyder på, och då bör det göras en prövning så att finansieringen uppfyller Unionens regler för statsstöd.

Boxers värnar ett starkt public service, men eftersom det handlar om politiskt skapade, styrda och finansierade verksamheter bör regleringen uppfylla de rimliga regler för statsstöd som EU satt upp.

Till dessa hör:

- Att det finns en tydlig definition av uppdraget och att detta kan sägas vara att verka i allmänhetens tjänst.
- Att public service-bolagen uttryckligen anförtrots uppdraget eftersom det bedömts vara det bästa sättet att få uppdraget utfört på.
- Att det finns en effektiv kontroll av att uppdraget utförts på det sätt som är bestämt och att de tilldelade medlen inte använts till annat.

Det är tveksamt om dagens reglering uppfyller villkoren. Granskningsnämnden för radio och tv har vid mer än ett tillfälle konstaterat att bolagen utvecklat verksamheten på internet efter eget huvud. Bolagets kärnverksamhet ska vara att sända program till allmänheten, något som är definierat som linjär tv i marknätet. Den kompletterande verksamheten ska vara att tillgängliggöra innehåll på andra sätt.

SVT har på eget bevåg ändrat definitionen av kärnverksamhet så att den också rymmer verksamhet som bara sker online. Granskningsnämnden har noterat att

BOXER

Boxer TV-Access AB, Box 450 4, 104 30 Stockholm

SVT inte följer regleringen, men valt att inte ingripa utan hänvisat till bolagets redaktionella frihet.

Det säger sig självt att författningsskapade och offentligfinansierade institutioner inte själva får ändra på sina uppdrag och dessutom göra det i strid med den myndighet som är satt att granska dem. Public servicebolagens oberoende får aldrig tolkas så att tre bolagsledningar fritt kan bestämma hur de spenderar skattemedel. Boxer förväntar sig att kommittén skapar en tydligare reglering, ser till att det finns en oberoende myndighet som kan granska att regleringen följs och att den nya ordningen godkänns av EU-kommissionen så att den stämmer med EUs statsstödsregler.

Stockholm 2018-01-24



Jonas Lönnquist
VD Boxer TV-Access AB