

Sveriges Radio  
SE-105 10 Stockholm  
Besök Oxenstiernsgatan 20

Tel 08-784 50 00  
Fax 08-784 15 00  
sverigesradio.se

Finansiering av public service  
– för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende  
SOU 2017:79

Sveriges Radios remissyttrande

sveriges**SR**radio

# Innehåll

Inledande synpunkter .....	4
Sammanfattning .....	6
1 Författningsförslaget .....	8
2 Inledning .....	8
2.3 Public service och dess betydelse .....	8
3 Medierna och deras användare .....	9
4 Finansieringen av public service förr och nu .....	12
5 Internationell utblick .....	13
5.1.2 EU:s statsstödsregler måste beaktas .....	13
5.2 Finansieringsmodeller i andra länder .....	14
Finland .....	14
Storbritannien .....	15
Danmark .....	17
Nederländerna .....	17
6 Vägval för den framtida finansieringen av public service .....	17
6.1 Radio- och tv-avgiften bör ersättas med en ny uppbördsmodell .....	18
6.2. Alternativ för utformningen av den nya uppbördsmodellen .....	18
6.3. Den nya uppbördsmodellen utgör en skatt .....	19
6.4. Den nya uppbördsmodellen bör benämnas public service-avgift .....	24
7 Förslag till uppbördsmodell .....	24
7.1. En individuell public service-avgift .....	25
7.2 Företag och andra juridiska personer .....	27
7.3 Överföring och förvaltning av avgiftsmedlen .....	28
7.4. Rikabs verksamhet .....	28
7.5 Kommitténs bedömning av individuell public service-avgift .....	29
8 Andra sätt att utforma public serviceavgiften .....	31
8.1. Utvidgad apparatavgift .....	32
8.2 Obligatorisk hushållsavgift .....	35
8.3 Obligatorisk individuell avgift .....	35
9 Förstärkning av oberoendet genom medelstilldelningen .....	35
9.1 Ett beslut om medelstilldelningen för hela tillståndspanoroden .....	36
9.2. Förtydligande om vad avgiftsmedlen får användas till .....	37

10 Ytterligare förslag för att stärka oberoendet .....	37
10.1 Längden på kommande tillståndsperioder .....	38
10.2 Sammansättningen av styrelsen i Förvaltningsstiftelsen .....	40
10.3 Vissa grundlagsfrågor .....	40
11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	42
12 Konsekvenser av förslagen .....	42
13 Författningskommentarer .....	43

## Inledande synpunkter

Sveriges Radio vill inledningsvis uttrycka respekt för det utredningsuppdrag som den parlamentariska public service-kommittén utfört på den korta tid som stått till buds. Sveriges Radio delar i allt väsentligt den grundläggande synen på public service funktion och roll som kommittén formulerar. Sveriges Radio delar inte kommitténs slutsats att den enda tänkbara finansieringsmodellen är skattefinansiering eller att en teknikneutral radio- och tv-avgift inte kan ersätta dagens avgiftssystem.

Kommittén lämnar sitt förslag till hur public service ska finansieras i framtiden i en turbulent tid. Stora förändringar i samhället drivna framförallt av digitalisering, globalisering och polarisering innebär nya förutsättningar och krav på medieaktörer. Globala företag som Google och Facebook blir större och mer dominerande även på den svenska marknaden. Internationella betal-tv-tjänster som Netflix och HBO och musiktjänster som Spotify omsätter högre summor och får större betydelse i människors liv. Framväxten av så kallade alternativa medier och den intensiva debatten om algoritmer, rykten och propaganda innebär att public service har en allt viktigare roll att spela.

Globala förändringar påverkar givetvis även Sverige. Ett samhälle som i allt högre grad präglas av polarisering och fragmentisering har gynnat framväxten av så kallade filterbubblor där den egna världsbilden oftare bekräftas än utmanas. Men polarisering handlar inte enbart om olika åsikter med avseende på politisk preferens eller en skillnad mellan land och stad. Idag finns också på många håll en allt tydligare klyfta mellan det som uppfattas som en elit och en icke-elit. För Sveriges Radio är det avgörande att varken uppfattas som ett elitmedium eller som en del av statsapparaten. Sveriges Radio är landets enda riksmidie med närvaro på 50 platser runtom i Sverige. Det innebär stora möjligheter att spegla hela landet och kontinuerligt möta människor i deras vardag.

Den svenska public service-modellen har utvecklats successivt. En av de grundläggande komponenterna för de tre programbolagen är oberoendet. Finansieringsformen har i det avseendet varit väsentlig för att säkerställa armlängds avstånd till politiken, olika intressen i samhället och marknadsaktörer. Den svenska public service-modellen har varit en garant för att det höga förtroendet för programbolagen kunnat bibehållas över tid samtidigt som verksamheter och utbud kontinuerligt har kunnat utvecklas.

Förtroendet visar sig bland annat i de årliga mätningarna som SOM-institutet genomför där Sveriges Radio ligger i topp av alla svenska företag oavsett bransch. I Europa har radio högst trovärdighet av samtliga medier<sup>1</sup> och i EBU:s mätningar har svensk och finsk radio högst trovärdighet i Europa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79405> (s.21)

<sup>2</sup> <https://www.ebu.ch/news/2017/05/trust-gap-between-traditional-and-new-media-widening-across-europe>

Sveriges Radio når en mångmiljonpublik varje dag och 78 procent<sup>3</sup> av svenskarna anser att Sveriges Radio tillför ett *stort värde* för samhället.

Det finns en rad faktorer i det public service-system som utvecklats i Sverige som skänker det dess legitimitet och särställning hos publiken. En av de viktigaste är hur public service finansieras. Genom att införa skattefinansiering kan både oberoende och trovärdighet äventyras. Med en skattefinansiering överges en modell som under decennier stått utanför statens budget. De långsiktiga konsekvenserna och riskerna av ett sådant beslut är vanskliga att förutse. Klart är att det är svårt, om ens möjligt, att återgå till avgiftsfinansiering om skattefinansiering väl införts. De vinster kommittén ser med ett nytt system kan vändas till ett underskott i det förtroendekapital som byggts upp under decennier. Det är mot denna bakgrund utredningens förslag bör analyseras och bedömas.

---

<sup>3</sup> Novus, attitydundersökning 2017

## Sammanfattning

Sveriges Radios sammantagna bedömning är att den parlamentariska public service-kommitténs delbetänkande går att ifrågasätta på flera avgörande punkter. Utgångspunkten för kommitténs arbete har varit att ta fram förslag på en finansieringsmodell som är långsiktigt hållbar och solidarisk och ger förutsättningar för programbolagen att utveckla en oberoende verksamhet med hög legitimitet. Sveriges Radios bedömning är att den finansieringsmodell som föreslås är förenad med betydande risker för de tre programbolagens oberoende. Sveriges Radio anser att den lagstiftning som finns idag och de nya oberoendestärkande åtgärder som föreslås inte uppväger dessa risker.

Sveriges Radio delar kommitténs syn att en grundlagsbestämmelse som reglerar programbolagens existens, oberoende och finansiering skulle kunna stärka oberoendet. Sveriges Radio anser att frågan bör utredas och först när ett sådant skydd införts kan diskussionen om alternativa finansieringsformer återupptas. Eftersom det krävs två riksdagsbeslut med val emellan för att ändra grundlagen, bör en teknikneutral avgift införas först.

Sedan decennier bygger public service-bolagens oberoende på ett antal byggstenar. En av de allra viktigaste är en finansiering som är skild från statens budget. Sveriges Radio, som föreslagit att public service i framtiden ska finansieras med en teknikneutral avgift, noterar att public service-kommittén delar bedömningen att en övergång till en sådan finansiering skulle kunna ske relativt lätt liksom att avgiften skulle kunna sänkas jämfört med dagens radio- och tv-avgift. Sveriges Radio konstaterar att en teknikneutral finansieringslösning enligt Rikab skulle leda till att antalet avgiftsbetalare skulle uppgå till 95 procent inom två år. Därmed skulle också underskottet på Rundradiokontot vändas till ett överskott.

Sveriges Radio noterar att det enbart vid ett enda tillfälle under historien har skett en förändring av avgiften utifrån besparingsargument och det allmänna finansiella läget vilket visar vilken respekt för avgiftsfinansiering och public service oberoende som politiker från samtliga partier känt.

Sveriges Radio konstaterar att flera av de argument som kommittén vänder mot förslaget om en teknikneutral finansiering går att ifrågasätta. Kommittén menar att det kan uppstå gränsdragningsfrågor som inte kan hanteras av Rikab utan måste avgöras i domstol eftersom hushållens sammansättning blir rörligare och mer differentierade. Sveriges Radio noterar att Rikab inte upplever att hushållsbegreppet är ett problem idag, att det i en framtid eventuellt skulle behövas något fall av prejudicerande art kan knappast anses vara ett särskilt tungt argument mot en teknikneutral modell.

Sveriges Radio anser med utgångspunkt från de resonemang som förs i delbetänkandet att de positiva jämställdhetseffekter som kommittén pekar på vid införande av skattefinansiering är relativt små.

Sveriges Radio anser att de resonemang som förs i utredningen om vad som är att betrakta som skatt i statsrättslig mening är alltför kategoriska. Sveriges Radio menar att en teknikneutral avgift även fortsättningsvis kan komma att betraktas som just en avgift och inte en skatt.

Kommittén hävdar att allmänhetens förtroende för en teknikneutral modell kan bli lågt eftersom det är svårt att på förhand veta vilka apparater som är avgiftspliktiga. Sveriges Radio konstaterar att den modell som SR föreslagit innebär att varje hushåll betalar endast en avgift, det innebär att det räcker med att det finns en dator, smart telefon, surfplatta eller exempelvis tv i hushållet för att avgift ska erläggas.

Public service-kommittén bedömer att vid en teknikneutral radio- och tv-avgift skulle kontrollmekanismerna kunna uppfattas som integritetskränkande. Viljan att vara laglydig lyfts fram sex gånger oftare än någon annan anledning när publiken svarar på varför den betalar dagens avgift. Det finns inga skäl att tro att allmänhetens solidariska inställning till avgiftsskyldigheten skulle upphöra vid en teknikneutral avgift.

Sveriges Radio konstaterar att steget till att börja väga ett skattefinansierat public service mot andra utgifter i statens budget inte är särskilt långt. Under senhösten har den svenska politiska debatten visat åtskilliga prov på det. Sveriges Radios bedömning är att det riskerar att skada oberoendet. Det är heller inte självklart att ett system där många hushåll föreslås betala 0 kronor för public service och andra långt över 5000 kronor om året kan betraktas som långsiktigt mer stabilt eller rättvist än ett system där alla hushåll betalar lika mycket.

Sveriges Radio anser att resonemangen om det föreslagna systemets stabilitet hade behövt fördjupas, till exempel med en bedömning av riskerna för en omprövning vid nästa skattereform och de möjliga effekterna av en eventuell långvarig lågkonjunktur.

Sveriges Radio är positivt till att den parlamentariska public service-kommittén föreslår ett antal åtgärder som är tänkta att stärka oberoendet för de tre public service-bolagen, men konstaterar att samtliga åtgärder går att införa redan med dagens finansieringsmodell. Sveriges Radio skulle därför välkomna ett snabbt införande av de åtgärder utredningen föreslår.

Sveriges Radio välkomnar de resonemang som utredningen för om att public service är den verksamhet som bedrivs av de tre programbolagen Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion. Sveriges Radio välkomnar att utredningen slår fast att det är "centralt att innehållet finns där publiken finns, oberoende av plattform."<sup>4</sup> Sveriges Radio delar den bedömningen och menar att det är av yttersta vikt att kunna nå publiken där den är och på de plattformar den använder med ett innehåll av högsta kvalitet.

---

<sup>4</sup> SOU 2017 :79 (s. 48)

# 1 Författningsförslaget

Sveriges Radio har inga kommentarer.

## 2 Inledning

Public service-kommittén konstaterar i inledningen att direktivet för utredningsarbetet (dir 2016:11) slår fast att uppdraget innebär att föreslå förändringar för att fortsatt ge goda förutsättningar för verksamheten. Det innebär att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem som innebär rimliga möjligheter att utveckla en oberoende verksamhet med hög legitimitet, kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet. Kommittén konstaterar också att tilläggsdirektivet (dir 2017:73) innebär att utredningen i huvudsak ska inriktas på att föreslå en ändamålsenlig reglering på lång och kort sikt.

**Sveriges Radio anser att förslag om finansiering och reglering bör ses i ett bredare sammanhang, det vill säga valet av finansieringsmodell måste tydligt relatera till uppdraget och den reglering och finansiering som krävs för att uppfylla uppdraget.** Det finns en risk att kommitténs tudelade utredningsuppdrag, där finansieringsdelen kommer först, betyder att finansieringen inte i tillräcklig grad kopplas till uppdrag och reglering. Det kan inte uteslutas att det fortsatta utredningsarbetet leder till överväganden som innebär att det kan finnas skäl att göra en annan bedömning än den som kommittén gör i sitt förslag till finansieringsmodell. Det hade varit en fördel om båda utredningarna gjorts parallellt alternativt att regleringen utretts först, följt av en diskussion om finansiering i ett andra steg.

### 2.3 Public service och dess betydelse

**Bedömning:** Begreppet public service bör användas för att beteckna den verksamhet som bedrivs av SR, SVT och UR och finansieras med allmänna medel. Public service är en demokratisk kollektiv nytta som är till gagn för hela samhället. Alla medborgare bör därför vara med och bidra till finansieringen av verksamheten.

**Sveriges Radio delar i allt väsentligt public service-kommitténs bedömning.**

Under det senaste decenniet har public service-begreppet kommit att utökas från endast sändningar (broadcasting) till ett nu vedertaget begrepp – public service-media. Skälet är digitaliseringen och den förändrade mediekonsumtionen, där publiken i allt högre utsträckning tar del av utbudet via internet. Det innebär att det är en naturlig del av uppdraget att tillgängliggöra utbudet även digitalt och socialt,



en slutsats som delas av de senaste årens public service-utredningar, propositioner och det finns även angivet i villkoren i gällande reglering.

Åtskilliga försök att definiera public service har gjorts genom åren. När Sveriges Radio talar om public service finns det några parametrar som är ofrånkomliga och som gällt historiskt i Sverige. Många mediebolag gör kvalificerad journalistik och ett hälsosamt medieklimat förutsätter en mediemångfald. Det som särskiljer public service och därmed de tre programbolagen är följande parametrar:

- *Ägandeformen.* Programbolagen är enskilda aktiebolag med egna styrelser, bolagen ägs i sin tur av en förvaltningsstiftelse. Tanken bakom konstruktionen är att säkra oberoendet och upprätthålla avståndet till politiken.
- *Opartiskheten.* Grunden för all journalistik som Sveriges Radio bedriver är dess opartiskhet, verksamheten är oberoende av kommersiella och politiska intressen.
- *Regleringen.* Det är bara de tre public service-bolagen (Sveriges Radio, Sveriges Television, Utbildningsradion) som har en verksamhet som regleras av ett sändningstillstånd som till exempel slår fast att sändningar ska äga rum på de nationella minoritetsspråken, kulturutbudets inriktning och hur stor andel av befolkningen som ska kunna nås av journalistiken.
- *Finansieringen.* Det är bara de tre public service-bolagen som finansieras av svenska folket via avgift. Sveriges Radio får inte sända reklam.

Dessa parametrar är avgörande när begreppet public service definieras och förtydligas. Public service bör ha ett brett uppdrag att tillhandhålla ett utbud som är relevant för publiken, på de plattformar där publiken finns. Den reglering som omgärdar public service måste innehålla villkor som gör detta möjligt. Det är väsentligt att slå fast att public service-bolagen är institutioner med ett speciellt uppdrag, public service handlar inte om en funktion och är inte ett kvalitetsbegrepp, public service definieras av andra faktorer.

### 3 Medierna och deras användare

**Kommittén beskriver medieutvecklingen och mediekonsumtionen på ett relevant sätt men Sveriges Radio vill komplettera den bild som ges, särskilt med utgångspunkt från radiomediet.**

Sveriges Radio är ett ljudföretag med ljudet i fokus oavsett vilka plattformar som används. Över 9 av 10 som lever och bor i Sverige lyssnar på radio varje vecka, och fler än 8 av 10 på Sveriges Radio. All

denna lyssning är direktlyssning – linjära, tablålagda sändningar – som för det mesta sker via traditionella radioapparater. Sveriges Radios bedömning är att publiken under överskådlig tid i huvudsak kommer att fortsätta konsumera utbudet via marksändningar men att det parallella utbudet på digitala plattformar liksom närvaron på sociala plattformar kommer att få en allt större betydelse. Att det finns stor tilltro till sändningarna i FM-nätet visar också den kommersiella radions satsningar på både nya nationella och lokala koncessioner med investeringar på över en miljard kronor. Radiomarknaden har utvecklats positivt de senaste åren och tillväxten är för närvarande den största inom hela mediebranschen.

Sveriges Radio arbetar kontinuerligt med att förbättra tillgängligheten av det internetburna utbudet. Det gäller till exempel linjär lyssning med nya funktioner som "catch up" vilka gör att lyssnaren kan pausa och backa i direktsändningar. En annan förbättring är att ljudkvaliteten automatiskt anpassas till datakapaciteten i uppkopplingen. Det bidrar till att Sveriges Radios linjära radiolyssning har varit stabil under den pågående tillståndsperioden.

## Ökad lyssning on demand

Sveriges Radios publik förändrar kontinuerligt sitt sätt att lyssna. Under de senaste åren har konsumtionen av ljud on demand ökat. 3,5 miljoner av Sveriges Radios on demand-program startas från Sveriges Radios app eller webbsidor eller från externa plattformar varje vecka. Den andel av allmänheten som säger sig lyssna på ett on demand-radioprogram/podd varje vecka har också ökat kraftigt under tillståndsperioden och uppgår för närvarande till 28 procent.

Sveriges Radios bedömning är att on demand-lyssning snarare kompletterar än ersätter det linjära lyssnandet. Publiken frigör sig från skärmar och lyssnar med hörlurarna på. Publiken vill fortfarande ha den enkelhet och det sällskap som direktsänd radio erbjuder. Men den vill också kunna ta del av ljudinnehåll i efterhand och få tillgång till ett skräddarsytt utbud för on demand-lyssning. Därmed blir upplevelsen mer personlig oavsett om lyssnandet äger rum hemma, i bilen eller på annan plats.

Med utgångspunkt i de snabba förändringar som sker är det viktigt för Sveriges Radio att fortsätta ha en ledande roll i ljudmediets utveckling och kontinuerligt arbeta med effektivisering av verksamheten för att därigenom kunna frigöra medel för innovation och utveckling. Ljudet är Sveriges Radios kärna och bolagets erbjudande måste ständigt utvecklas för att vara relevant och nå en stor publik.

I en värld där det finns allt mer att välja på måste Sveriges Radio erbjuda journalistik av högsta kvalitet parallellt med de bästa ljudupplevelsorna inom alla genrer och på alla relevanta plattformar. Det gäller Sveriges Radios utbud på svenska såväl som utbudet på andra språk. Sveriges Radio har ett minoritetsspråksutbud på samiska, finska, meänkieli och romani chib, och även ett utbud på jiddish som inget annat mediebolag erbjuder. Sveriges Radio står för 92 procent av public service-utbudet på minoritetsspråken. Utöver de nationella minoritetsspråken erbjuder Sveriges Radio via internet även ett nyhets- och aktualitetsutbud på arabiska, kurdiska (sorani/kurmanju), persiska (farsi/dari), somaliska och engelska.

Sveriges Radios bedömning är att ett utbud präglat av kvalitet, nytänkande och bredd kombinerat med de rätta tekniska möjligheterna att konsumera det är avgörande för att fortsatt kunna nå och vara relevant för publiken på kort och lång sikt.

Det breda uppdraget är centralt för att Sveriges Radio ska kunna vara en radio i allmänhetens tjänst och fortsätta spela en viktig roll i människors vardag. Sveriges Radios roll är att erbjuda ett reklamfritt, oberoende och brett utbud, inom alla genrer, som tillgängliggörs i hela landet. En mix av agendasättande nyheter, fördjupning, musik, kultur, sport och underhållning bidrar till att Sveriges Radio fortsatt kan nå hela allmänheten. Sveriges Radio tar innehåll till publiken och erbjuder det till rätt målgrupp vid rätt plats och rätt tidpunkt, allt detta är avgörande i en framtid där konkurrensen ökar och utrymmet för oberoende finansierade, opartiska och genom sändningstillstånd reglerade medier krymper.

Det är svårt med exakta prognoser om framtidens mediekonsumtion, däremot går det att förutsäga några av de tekniska krafter som formar den. Röststyrning kommer att vara ett allt viktigare sätt att interagera med medier, söka efter innehåll och hitta vad publiken vill lyssna på.

## Ny teknik ger nya möjligheter

Analysföretaget Gartner har konstaterat att 30 procent av all webbläsning kommer att ske genom skärmlösa enheter innan 2020. Amazon, Apple, Google och andra investerar åtskilligt i en röststyrd framtid, och Sveriges Radio arbetar hårt med frågan. Redan idag tillgängliggör Sveriges Radio nyheter och radiotjänster på Amazon Alexa<sup>5</sup>. Sveriges Radios bedömning är att möjligheten att prata med olika enheter kan öka den nytta som publiken får. I en framtid är det inte osannolikt att det via röststyrning kommer att gå att söka i Sveriges Radios arkiv, söka upp ett favoritprogram eller hitta en intervju med en person lyssnaren är nyfiken på. Den tekniska utvecklingen öppnar stora möjligheter för hela Sveriges Radios publik, inklusive människor med funktionsvariationer som skulle ha lättare att hitta till utbudet via röststyrning än via en app.

Idag producerar Sveriges Radio runt 450 olika inslag och element varje dag om man räknar in olika sorters nyheter: Ekot, lokala nyheter, kultur, sport, P3, vetenskap, samiska, finska, arabiska, på lätt svenska, klartext, och så vidare. I en värld där allt detta kan tillgängliggöras on demand utanför kanalerna är det viktigt att hjälpa publiken att navigera, hitta och välja.

Sveriges Radio måste utveckla system för att hjälpa publiken att upptäcka innehåll, vilket ger tillgång till hela utbudet. Det är centralt att publiken intuitivt och enkelt kan utforska det breda utbudet. Därför har Sveriges Radio inlett ett arbete med att utveckla SR Play och det digitala nyhetsuttrycket. SR Play kan bli den framtida portalen till hela Sveriges Radios utbud via internet, på mobilenheter, på datorer och via sajten. Webben kommer sannolikt i en framtid att integreras med Play och då utgå från ljudet i fokus.

---

<sup>5</sup> <https://thewirecutter.com/reviews/what-is-alexa-what-is-the-amazon-echo-and-should-you-get-one/>

Mot bakgrund av en utveckling med ökad konkurrens, röststyrda enheter, nya sätt att hitta innehållet parallellt med linjära sändningar i FM är det väsentligt att Sveriges Radio har de resurser och villkor som krävs för att fortsatt kunna vara relevant och i framkant som en radio i allmänhetens tjänst.

## 4 Finansieringen av public service förr och nu

Kommittén beskriver hur avgiftssystemet har utvecklats över tid mot bakgrund av olika teknologiska förändringar. Avgiftsmodellen utvidgades exempelvis på 50-talet till att omfatta innehav av televisionsmottagare samt på 70-talet till att täcka färg-tv. Den svenska avgiftsmodellens flexibilitet och förmåga att hålla jämna steg med en förändrad mediekonsumtion har länge varit en av dess styrkor.

Sveriges Radio konstaterar att ett ”kryphål” har vuxit fram i dagens system som utnyttjas av en minoritet för att få tillgång till public service-innehåll utan att betala, exempelvis genom att de få hushåll som inte innehar en tv-apparat enbart tar del av utbudet via ”icke-traditionella TV-mottagare” som datorer, mobiler och surfplattor.<sup>6</sup>

Det har länge funnits ett tydligt samband mellan antalet hushåll som betalar avgiften och antalet hushåll som är skyldiga att betala. Ökningen av antalet inbetalade avgifter följde under lång tid tillväxten av antalet tv-hushåll. Denna trend bröts i februari 2013 då internetanslutna datorer blev avgiftspliktiga och ”antalet avgifter ökade kraftigt, +135 000 (3,9 procent) till och med maj 2014”.<sup>7</sup>

### 95 procent av hushållen skulle betala

Efter Högsta Förvaltningsdomstolens (HFD) uppmärksammade dom 2014 har antalet betalande hushåll minskat. Domen underkände en formulering i avgiftslagen men inte lagens syfte, vilket innebar att internetanslutna utrustning som kan användas för att titta på tv inte är avgiftspliktig. Även om det finns ett visst skolk tenderar svenska folket i hög utsträckning att solidariskt betala i enlighet med den skyldighet som gäller. Det visar inte minst erfarenheterna från 2013/14. Det finns därför skäl att anta att införandet av en teknikneutral avgift kommer att leda till en ökning av betalande hushåll. Rikabs egen analys visar att 95 procent av de avgiftspliktiga hushållen skulle betala en teknikneutral avgift ett par år efter ett införande.

En aspekt som saknas i delbetänkandet är effekten av tidigare regeringars beslut att frysa avgiften under åren 2010 – 2014. Att avgiften inte höjdes, samtidigt som uttaget från rundradiokontot årligen ökade, är en av de viktigaste orsakerna till att systemet underfinansierats. De senaste årens relativt små minskningar i antalet betalande hushåll (en minskning på cirka 0.8 procent under 2017<sup>8</sup>) förklarar

---

<sup>6</sup> Andelen hushåll med innehav av traditionellt avgiftspliktig TV-mottagare var ca 89 procent 2016.

<sup>7</sup> RIKABs analys i Sveriges Radios budgetunderlag för 2018

<sup>8</sup> Källa: Rikab

inte det försämrade resultatet på rundradiokontot. Om avgiften hade höjts årligen hade dagens underskott på rundradiokontot inte existerat.

Kommittén jämför med situationen i Finland. Enligt det lagförslag som ledde till införandet av YLE-skatten i Finland minskade antalet tv-anmälningar där i jämn takt under 2000-talet. Här skiljer sig den dåvarande situationen i Finland från situationen i Sverige. I Sverige ökade antalet avgiftsbetalande successivt från år 1990 fram till år 2014. Antalet avgifter har minskat i Sverige med mindre än 1 procent från år 2015-2016 och även under 2016-2017. Bortser man från den fluktuation som skedde i samband med att datorer blev avgiftspliktiga år 2013-2014 har utvecklingen i antalet avgifter i Sverige varit förhållandevis stabil.

## 5 Internationell utblick

I många länder har public service fått allt hårdare villkor de senaste åren samtidigt som den kommersiella mediemarknaden växt kraftigt. Sveriges Radio noterar att för en tredjedel av EBU:s medlemmar sjönk anslagen för public service under 2016<sup>9</sup>. Under åren 2012-2016 har anslagen till public servicebolagen inom hela EBU sjunkit med 2,8 procent när inflationen räknats bort.<sup>10</sup> Samtidigt har många av de kommersiella medierna inom EBU-området ökat kraftigt när det gäller omsättning under åren 2012-2016. Europas tio största kommersiella mediebolag ökade sina intäkter med drygt 38 procent under dessa år<sup>11</sup>. Under 2016 hade Europas tio största kommersiella mediebolag 1,8 gånger högre rörelseintäkter än Europas 64 public servicebolag sammantaget.<sup>12</sup>

### 5.1.2 EU:s statsstödsregler måste beaktas

Den grundläggande principen är att om en medlemsstat vill införa en ny stödform eller ändra ett befintligt stöd ska det anmälas till EU-kommissionen. Det nya eller ändrade stödet får inte införas förrän kommissionen har godkänt det.

Kommittén konstaterar i betänkandet att public service har en särställning genom det så kallade Amsterdamprotokollet som ger medlemsstaterna långtgående möjligheter att fatta beslut om uppdrag och finansiering. Public service är en nationell angelägenhet så länge verksamheten håller sig inom EU-rättens ramar. Eftersom avgiftsfinansieringen var etablerad redan innan Sverige blev medlem i EU anses stödet vara befintligt. De förändringar som gjorts hittills av finansieringsmodellen har ansetts vara inom ramen för det befintliga stödet.

Finland och Island har förändrat finansieringen, lämnat tv-avgiften och gått över till finansiering via statsbudgeten, utan att regeringarna funnit skäl att anmäla förändringarna till EU-kommissionen, och i Islands fall övervakningsorganen inom ramen för EES-avtalet, för prövning av nyordningen. Även för

<sup>9</sup> <https://www.ebu.ch/contents/news/2017/12/funding-of-public-service-media-2-new-reports.html>

<sup>10</sup> <https://www.ebu.ch/contents/news/2017/12/funding-of-public-service-media-2-new-reports.html>

<sup>11</sup> <https://www.ebu.ch/contents/news/2017/12/funding-of-public-service-media-2-new-reports.html>

<sup>12</sup> <https://www.ebu.ch/contents/news/2017/12/funding-of-public-service-media-2-new-reports.html>

svenskt vidkommande skulle därmed förslaget om specialdestinerad skatt, som i stort är en kopia på den finska modellen, inte stå i strid med EU:s statsstödsregler och därmed skulle övergången inte behöva granskas av EU-kommissionen.

Mycket talar för att det är ett rimligt antagande. Det kan dock inte uteslutas att det blir nödvändigt med en EU-granskning, i synnerhet om det samtidigt som en ny finansieringsmodell införs skulle göras förändringar i regleringen och utformningen av uppdraget. En sådan granskning är omfattande, tidskrävande och kan leda till att förslagen behöver revideras. Dessutom i väntan på ett godkännande av EU-kommissionen kan inga förändringar genomföras.

## 5.2 Finansieringsmodeller i andra länder

### **Kommitténs internationella jämförelser är relevanta men bör fördjupas.**

Sveriges Radio kan inledningsvis konstatera att skattefinansiering av public service är vanligt förekommande i länder med en annan demokratisk tradition, i huvudsak forna östländer. Bland dessa kan nämnas Bulgarien, Estland, Litauen, Georgien, Ungern, Armenien och Ukraina. Samtliga av dessa har valt att i huvudsak finansiera public service via skattemedel. Andra länder som Storbritannien, Tyskland, Italien och Frankrike har valt helt andra vägar att finansiera public service, oftast via någon form av licens eller hushållsavgift. Det finns skäl att titta närmare på några enskilda länder runtom i Europa som valt antingen skattefinansiering eller licensfinansiering.

### Finland

Delbetänkandet sammanfattar införandet år 2013 av skattefinansiering för det finska public service-bolaget YLE, som fått benämningen YLE-skatt. Sveriges Radio noterar att väsentliga aspekter av det finska finansieringssystemet inte beskrivs av kommittén.

Diskussionerna om en ny finansieringsform för YLE ägde rum mot bakgrund av omfattande ekonomiska problem. Minskningen av inbetalda avgifter hade pågått under många år. Enligt det lagförslag som ledde fram till införandet av YLE-skatten minskade antalet tv-anmälningar i jämn takt under 2000-talet (från 2 008 486 avgifter år 2001 till 1 882 319 år 2011). Antalet avgifter föll ”till stor del under åren 2007-2008 då de minskade med ca 100 000 anmälningar”.<sup>13</sup> Under en femårsperiod (2005-2009) föll antalet avgifter med mer än 5 procent. Bilden som växte fram var att det inte fanns tid att utveckla några andra alternativa lösningar än en obligatorisk skatt.

Här skiljer sig situationen i Finland från dagens svenska situation. I Sverige ökade antalet avgiftsbetalande successivt från år 1990 fram till år 2014. Under perioden 2013-2016 var antalet avgifter stabilt från (3 485 000 inbetalda avgifter år 2013 att jämföras med 3 513 000 avgifter år 2016).

---

<sup>13</sup> Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond. RP 29/2012 rp (s.13)

En mer djupgående jämförelse av situationen inför skattefinansieringen av YLE och utvecklingen i antalet avgifter i Sverige idag visar att situationen inte är detsamma. I Sverige går det att överväga en rad olika lösningar för ett långsiktigt hållbart och oberoende finansieringssystem för public service.

## Specialdestinering skyddas av grundlag

En komponent i den finska finansieringsmodellen saknas i delbetänkandets beskrivning. YLE-skatten är specialdestinerad för vissa ändamål och denna specialdestinering är skyddad av en bestämmelse i den finska grundlagen (§87 Finlands grundlag).<sup>14</sup> Grundregeln är att en ändring av grundlagen måste godkännas av två på varandra följande riksdagar med val i mellan. Först måste en förändring godkännas av en majoritet av den sittande riksdagen. Därefter måste lagförändringen ytterligare godkännas av 2/3 av den följande riksdagen. I speciella fall kan en ändring av grundlagen godkännas av den sittande riksdagen. Det förutsätter att ärendet förklaras som brådskande av 5/6 av den sittande riksdagen. Därefter kan ändringen av grundlagen godkännas med 2/3 av de avgivna rösterna.

Public service-kommittén väcker möjligheten att grundlagsskydda public service i Sverige för att stärka bolagens oberoende (kapitel 10.3). Eftersom förslaget som presenteras i kapitel 7 till stor del liknar den finansieringsmodell som införts i Finland är det därför nödvändigt att grundlagsskyddet för specialdestineringen av YLE-skatten också finns med i analysen.

Det är samtidigt viktigt att påpeka att det grundlagsskydd som finns i Finland inte har varit tillräckligt för att helt skydda YLE-skatten och därmed YLE:s ekonomiska förutsättningar från kortsiktiga politiska intressen. I Finland har systemet justerats flera gånger de senaste åren. Under en period har YLE-skatten varit en del av statsbudgetens utgiftssida och indexregleringen har tidvis tagits bort. Sveriges Radio konstaterar också att en ny lag som infördes våren 2017 innebär att det numera är aktiva politiker som beslutar om YLE:s strategi.

## Storbritannien

Delbetänkandet nämner det brittiska kulturdepartementets slutsats under översynen av BBC:s stadgar, nämligen att "licensavgiften även fortsatt är den lämpligaste finansieringsmodellen för BBC."<sup>15</sup> Minst lika viktigt är det resonemang som ligger till grund för bedömningen. **En skattefinansiering av BBC uteslöts av den konservativa regeringen "eftersom det skulle riskera att försvaga BBCs oberoende från staten" och "det skulle också kunna leda till minskad ekonomisk säkerhet".**<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Finlands grundlag 11.6.1999/731 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731#a731-1999>

"Fonder utanför statsbudgeten. Genom lag kan bestämmas att en statlig fond skall lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål skall godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna."

<sup>15</sup> SOU 2017:79 (s. 87)

<sup>16</sup> "Funding through general taxation. This is not appropriate because it would risk lessening the BBC's independence from Government. It could also potentially result in greater funding uncertainty and would have an impact on the Government's overall

En fråga som kommittén tar upp handlar om metoder för uppföljning och kontroll. Delbetänkandet återkommer upprepade gånger till frågan i senare kapitel och pekar ut behovet av uppföljning som en nackdel vid en eventuell modernisering/utvidgning av avgiftsmodellen i Sverige. Detta delvis eftersom det i en brittisk tidning har noterats farhågor med kontrollen: "I samband med att avgiftsplikten utvidgades till BBC:s beställ-tv-tjänst framfördes farhågor om att kontrollen av vem som använder tjänsten kan bli integritetskränkande." Det står dock mycket riktigt i delbetänkandet att "TV Licensing [motsvarigheten till RIKAB] ... inte tänker använda tekniker för massövervakning eller begära ut IP-adresser från internetoperatörer. I stället tillämpas en mjukare metod som innebär att användare av tjänsten får en kontrollfråga om betalning av avgiften."

## Befintliga metoder effektiva

Sveriges Radio konstaterar att befintliga metoder – inklusive kontrollfrågor och tydlig kommunikation – har visat sig vara effektiva när det gäller uppföljning av en utvidgad apparatavgift. I Storbritannien skrev TV licensing inför lagändringen att de förväntade sig att "de flesta kommer att följa den nya lagen" och att TV licensing därmed skulle använda "befintliga metoder för uppföljning som vi tror kommer att bli tillräckliga".<sup>17</sup>

Det är inte enbart BBC:s dotterbolag TV licensing som gett denna bild. Den bekräftades så sent som i mars 2017 av The National Audit Office, den brittiska motsvarigheten till Riksrevisionen som skrev att "de befintliga metoderna för uppföljning är tillräckliga, lämpliga och behöver inte ändras i ljuset av lagändringen".<sup>18</sup>

Sveriges Radio noterar att en viktig aspekt av den brittiska tillämpningen av en utvidgad avgift är att antalet inbetalda avgifter sedan lagändringen infördes ökat markant.<sup>19</sup>

Sveriges Radio konstaterar att en bredare belysning av BBC-exemplet visar att integritetskränkande metoder för uppföljning inte är nödvändigt för en effektiv uppbörd av en teknikneutral apparatavgift.

---

objective of deficit reduction." (s.101)

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/449830/DCMS\\_BBC\\_Consultation\\_A4\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/449830/DCMS_BBC_Consultation_A4__1_.pdf)

<sup>17</sup> We expect most people will simply obey the law... We are not going to use mass surveillance techniques, we are not going to ask internet providers for IP addresses, and in fact we will simply use existing enforcement processes and techniques which we believe to be adequate and appropriate." <https://www.theguardian.com/media/2016/sep/01/bbc-iplayer-loop-hole-tv-licence>  
"TVL operates tailored contact strategies for each segmented group ... which involve a series of written communications explaining the need for a licence, and how the occupier can pay. The contact strategies are tailored to the specific group shown ... (this is often related to past payment method). TVL gradually increases the severity of letters, moving from explanatory letters to letters which warn the occupier about potential penalties for non-payment. Once TVL has written to occupants of unlicensed properties, if they do not respond by either purchasing a licence or declaring that no licence is needed, it is likely that a TVL enforcement officer will visit the properties." <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/British-Broadcasting-Corporation-Television-Licence-fee-Trust-Statement-for-the-Year-Ending-31-March-2016.pdf>

<sup>18</sup> "The Unit considers that ... its existing approach to detection and enforcement is adequate, appropriate and needs no amendment for the change in the law" NAO mars 2017 <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/BBC-Television-Licence-Fee-Trust-Statement-31-March-2017.pdf>

<sup>19</sup> <http://www.tvlicensing.co.uk/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheadname1=content-type&blobheadvalue1=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1370006387174&ssbinary=true>



## Danmark

**Sveriges Radio noterar hur angrepp mot public service som tar sin utgångspunkt i finansieringen ökar i Danmark.** Danmark har en teknikneutral tv-avgift, men även där har det förts långtgående diskussioner om en möjlig skattefinansiering enligt den modell som införts i Finland. Tilldelningen av resurser kopplas till finansieringsmodellen och uppdragets utformning. Medieforskaren Henrik Söndergaard, lektor vid Köpenhamns universitet, konstaterar att en skattefinansiering innebär ”stora risker för politisk styrning” av DR:s verksamhet.<sup>20</sup>

I samband med den översyn som för närvarande görs av avtalet mellan Danmarks Radio (DR) och staten, det så kallade ”medieförlik”, har Dansk Folkeparti föreslagit nedskärningar av DR:s anslag på 25 procent.<sup>21</sup>

Det största regeringspartiet Venstre aviserade i slutet av december 2017 en idé om att omfördela 400 miljoner danska kronor från DR till en public service-fond (pulje) som andra medieaktörer ska kunna söka pengar från. Venstre har också pekat på att ytterligare besparingar på DR kan bli aktuella för att minska skattebetalarnas utgifter för public service. Sveriges Radio konstaterar att public service finansiering och inriktning i Danmark blivit ett område för kortsiktiga politiska utspel. Sveriges Radios bedömning är att det riskerar att skada både oberoende och förtroende.

## Nederländerna

Skattefinansiering infördes i Nederländerna år 2000. **Trots löften om ökade anslag har fem av de sex därpå följande regeringarna gjort omfattande sänkningar av anslagen.** Till och med 2017 uppgår sänkningarna till 280 miljoner euro. För närvarande diskuteras ytterligare sänkningar av anslagen på 60 miljoner euro. Dessutom har den politiska viljan att lägga sig i programverksamheten accentuerats. Så sent som 2014 fann sig de holländska public service-cheferna tvungna att påtala de upprepade försöken att ”indirekt och direkt” utöva inflytande över programmen i ett öppet brev till den holländska regeringen.

## 6 Vägval för den framtida finansieringen av public service

**Sveriges Radio anser att det finns skäl att ifrågasätta utredningens resonemang om att alla finansieringslösningar även i statsrättslig mening är att betrakta som skatt.** Sveriges Radio konstaterar att kommitténs resonemang på flera avgörande punkter inte är tillräckligt djupgående.

<sup>20</sup> <https://www.pressreader.com/denmark/politiken/20171207/281560881127221>

<sup>21</sup> <https://www.dr.dk/nyheder/politik/dansk-folkeparti-vil-skaere-en-fjerdedel-af-dr>

## 6.1 Radio- och tv-avgiften bör ersättas med en ny uppbördsmodell

Sveriges Radio delar utredningens slutsats att dagens avgiftssystem behöver förändras eftersom dess konstruktion håller på att bli föråldrad. Sveriges Radio instämmer också i kommitténs bedömning att det är centralt att en framtida finansieringsmodell ska värna bolagens oberoende samtidigt som den ska vara långsiktigt stabil och legitim. Sveriges Radio anser att dagens modell bör ersättas med en teknikneutral finansieringslösning. Om det ändå fattas ett beslut om att införa en skattefinansiering borde ett effektivt grundlagsskydd av public service först finnas på plats.

De problem som nuvarande modell har utifrån ett minskande antal traditionella tv-hushåll och med skolk har pekat på behovet av en modernisering av avgiften. Samtidigt konstaterar Sveriges Radio att urholkningen av dagens system går långsamt, under 2016 sjönk antalet avgiftsbetalare med 0,8 procent<sup>22</sup>, under det sista tertialet 2017 var nivån i stort sett oförändrad trots en intensiv debatt om nya finansieringsformer.

## 6.2. Alternativ för utformningen av den nya uppbördsmodellen

Sveriges Radio delar den grundläggande synen på public service funktion och roll i samhället som kommittén formulerar: "public service har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna."<sup>23</sup> Den utveckling som nu pågår gör att Sveriges Radio blir ännu viktigare de kommande åren. Genom ny teknik och nya arbetssätt kommer Sveriges Radios medarbetare närmare publiken oavsett var den befinner sig. Den lokala närvaron och den allt högre mobiliteten är viktiga faktorer för att kunna spegla hela Sverige. Lokala röster, perspektiv och ämnesval ska ges ett större utrymme i riksprogrammen. Det är avgörande att Sveriges Radio har rätt ekonomiska förutsättningar för att även i framtiden kunna vara en lokal medieaktör över hela landet och ett riksmedium med lokal förankring parallellt med att mobila arbetssätt utvecklas.

Kommittén slår fast att "public service även har kommit att definieras som ett visst innehåll och inte bara som utpekade programföretag".<sup>24</sup> Sveriges Radio delar inte den bedömningen och redovisar i kommentarerna på kapitel 2.3 vad som kommit att definiera begreppet public service. Det finns några parametrar som är ofrånkomliga när public service ska definieras: ägandeform, opartiskhet, reglering och finansiering.

---

<sup>22</sup> Källa: Rikab

<sup>23</sup> SOU 2017: 79 (s. 101)

<sup>24</sup> SOU 2017 :79 (s. 101)

## Oberoendet främsta syftet

I delbetänkandet slås fast att syftet med avgiftsmodellen ”är att det ska finnas en koppling mellan betalningen och användningen av innehållet”.<sup>25</sup> Sveriges Radio anser snarare att oberoendet från kortsiktiga politiska intressen är det främsta syftet med avgiftsmodellen. Denna bild bekräftas av exempelvis kulturutskottets ställningstaganden under nuvarande mandatperiod där det har poängterats att ”den nuvarande finansieringsmodellen med radio- och tv-avgift infördes för att garantera public services oberoende och självständighet.”<sup>26</sup> Det har i många utredningar och yttranden förts fram att det främsta syftet med avgiftsmodellen är att skydda public service-bolagens oberoende. Sveriges Radio menar att den finansieringslösning som kommittén föreslår inte skyddar oberoendet på ett övertygande sätt.

## 6.3. Den nya uppbördsmodellen utgör en skatt

**Sveriges Radio konstaterar att det finns skäl att ifrågasätta utredningens bedömning att oavsett vilket finansieringsalternativ som väljs så utgör det en skatt.** För det första anser Sveriges Radio att kommitténs bedömning är för kategorisk. För det andra att det går att argumentera för en annan bedömning, nämligen att en teknikneutral avgift kan betraktas som en avgift i statsrättslig mening. För det tredje att det finns åtskilliga skäl att statsrättsligt behandla en teknikneutral avgift som en avgift.

### Kommitténs bedömning är för kategorisk

I förslaget till ny finansiering av public service slås det fast att oavsett vilken modell som väljs blir det en skatt. Om bedömningen är korrekt innebär det att public service-kommittén har utrett tre typer av skatt. Det innebär vidare att om dagens radio- och tv-avgift moderniseras och görs teknikneutral skulle den behandlas som en skatt, på samma sätt som andra skatter och den skattemodell som kommittén nu föreslagit. Det finns skäl att ifrågasätta den bedömningen.

Tidigare utredningar visar hur svårt det är att göra kategoriska bedömningar i denna fråga. I den public service-utredning som gjordes 2005 konstaterades att ”gränsdragningen mellan skatt och avgift är svår.”<sup>27</sup> Den förra public service-utredningen slog fast följande: ”såvitt vi kan bedöma är frågan om den av oss föreslagna avgiften i statsrättslig mening är en skatt eller en avgift inte okomplicerad”.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> <sup>25</sup> SOU 2017: 79 (s. 100)

<sup>26</sup> Kulturutskottets betänkande. 2014/15:KrU3, <http://data.riksdagen.se/dokument/H201KrU3>

<sup>27</sup> <http://www.regeringen.se/49bb98/contentassets/2f68e4543abd42ceac0a624375d0ff3d/radio-och-tv-i-allmanhetens-tjanst---finansiering-och-skatter---missiv-t.o.m.-kapitel-10> (s. 102)

<sup>28</sup> SOU 2012:59 (s. 210)

Svårigheten med att göra kategoriska bedömningar grundar sig i att förarbetena till Regeringsformen (RF) inte ger en uttrycklig definition av skatt och avgift utan beskriver ett antal skillnader mellan skatter och avgifter. Två principer som oftast diskuteras för att särskilja en avgift från en skatt är:

- Att det finns en prestation mot motprestation
- Att det finns en tydlig relation mellan avgiftsuttaget och verksamhetens kostnader

En skillnad mellan skatter och avgifter består av en princip som statsvetaren Bo Westerhult benämner *prestation mot motprestation*.<sup>29</sup> I 1973 års grundlagsproposition (1973:90) konstaterades att:

“[i] vissa fall kan det vara tveksamt om en penningpålaga skall betecknas som skatt eller avgift. ... man [har] i allmänhet att göra med en avgift i RF:s bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen.”<sup>30</sup>

Det som kommer avgiftsbetalaren till godo består normalt av en vara eller tjänst. Detta har kommit att modifieras och numera godtas som avgifter även att vederlaget ges till ett kollektiv; exempelvis jaktvårdsavgifter, miljöavgifter med mera.

I SOU 2005:2 (s.102) slås det fast att den nuvarande radio- och tv-avgiften är att betrakta som en avgift eftersom ”utbudet från programföretagen kan ... anses vara ... i form av en kollektiv motprestation” och ”den motprestation som tillhandahålls ... är... tillgängligheten och möjligheten att ta del av de radio- eller TV-program som tillhandahålls av de tre programföretagen.”

Möjligheten att ta del av public service-företagens utbud har med andra ord ansetts utgöra en kollektiv motprestation vilket i sin tur bidrar till att avgiften statsrättsligt betraktas som en avgift.

En annan princip som är väsentlig att peka på är att det i avgiftens natur, till skillnad från skatt, sägs att avgiftsuttaget någorlunda svarar mot de kostnader som verksamheterna genererar.

## Analys kopplad till innehav

Tidigare utredningar har därför påpekat att en avgift kan betraktas som just en avgift med följande motivering: ”om avgiftssystemet upphör kommer inte, om inte finansieringen löses på annat vis, radio och TV i allmänhetens tjänst längre att tillhandahållas. Häri ligger en koppling mellan TV-avgiften och erhållen motprestation eftersom avgiften skall motsvara kostnaden för motprestationen.”<sup>31</sup>

Sveriges Radio konstaterar att utredningens resonemang inte utgår från dessa principer. I stället bygger analysen på om betalningen är kopplad till innehavet eller den primära användningen av en avgiftspliktig apparat.

---

<sup>29</sup> Den besynnerliga begravningsavgiften, Westerhult, B, FT 2016:3. s. 402

<sup>30</sup> Proposition 1973:90 (s. 219)

<sup>31</sup> SOU 2005: 2 (s. 104)

## Skillnad i statsrättslig status

Kommittén instämmer visserligen i tidigare utredningars slutsatser om att dagens avgift ska betraktas som en avgift i statsrättslig mening. Kommittén skriver däremot att det: ”med denna modell finns ... en reell möjlighet att välja bort den avgiftspliktiga apparaten.”<sup>32</sup> Enligt resonemanget finns det alltså en skillnad i den statsrättsliga statusen mellan dagens avgift och en teknikneutral avgift i och med att ”annan utrustning... kanske inte anskaffas primärt för att konsumera radio och tv.”<sup>33</sup>

Men i Sverige har det aldrig funnits ett direkt samband mellan vad utrustningen primärt används till och avgiftsplikten. Kommittén noterar själv i förhållande till dagens avgift att ”grundregeln är att avgift ska betalas även om tv-mottagaren används till annat än tv-tittande vilket även gäller för hushåll.”<sup>34</sup> Detta framgår dessutom i den utredning som gjordes år 2005:

”TV-avgiften är kopplad till innehav av TV-mottagare och avgiften tas ut oavsett om apparaten slås på eller inte, alltså oavsett om avgiftsbetalaren tittar på eller lyssnar till produktionen av de tre programföretagen. Den motprestation som tillhandahålls av det allmänna är, mera generellt, tillgängligheten och möjligheten att ta del av de radio- eller TV-program som tillhandahålls av de tre programföretagen.”<sup>35</sup>

Det går således att ifrågasätta om kommittén gör en korrekt analys. Tidigare utredningar har dragit en annan slutsats – nämligen att dagens avgift ska betraktas som en avgift oavsett vilka ändamål den avgiftspliktiga utrustningen primärt har anskaffats för. Tidigare utredningar har dessutom, som diskuterats ovan, konstaterat att andra principer varit avgörande, exempelvis att det finns en möjlighet att ta del av public service-företagens utbud via den utrustning som är avgiftsbelagd, i dagsläget tv-apparater.

Ett annat argument som kommittén hänvisar till i sitt resonemang handlar om hur avgiften – i dagens form eller i en teknikneutral form – redovisas i Nationalräkenskaperna. Public service-kommittén lyfter i sitt delbetänkande fram följande: ”Mot bakgrund av en översyn av räkenskaperna som Europeiska kommissionens statistikorgan Eurostat har bedrivit avser SCB att klassificera om den nu gällande radio- och tv-avgiften som en skatt.”<sup>36</sup>

Sveriges Radio konstaterar att avgiftens redovisning i Nationalräkenskaperna inte kan ligga till grund för kommitténs bedömning. Eurostat ansvarar för att få in jämförbara uppgifter för att på EU-kommissionens vägnar övervaka statsfinansiella åtaganden gentemot EU. Eurostat har publicerat nya riktlinjer som tydliggör när finansiering av public service ska redovisas som skatt. Den redovisningen görs i Nationalräkenskaperna, som är en statistisk sammanställning som varje EU-land gör med utgångspunkt från ett antal gemensamma regler och överenskommelser.

---

<sup>32</sup> SOU 2017:79 (s. 107)

<sup>33</sup> SOU 2017:79 (s. 107)

<sup>34</sup> SOU 2017:79 (s. 67)

<sup>35</sup> SOU 2005 :2 (s. 103)

<sup>36</sup> SOU 2017 :79 (s. 105)

Med jämna mellanrum revideras redovisnings-systemet. Under kommande år görs en del förändringar, bland annat ska SCB redovisa intäkter från dagens radio- och tv-avgift som skatt i Nationalräkenskaperna (NR) från och med 2019. Beslutet kommer också att gälla retroaktivt och redovisningen ändras även för ett antal år bakåt i tiden.

Sveriges Radio konstaterar att det inte är samma sak som att Sverige ska definiera om avgiften i statsrättslig mening. Radio- och tv-avgiften kommer även fortsättningsvis att betraktas som en avgift i statsrättslig mening. Som framgår av SCB:s beslut så avser ”förändringen endast den statistiska redovisningen av public service och påverkar inte dess oberoende, styrning, koncernstruktur m.m.”<sup>37</sup> SCB tydliggör dessutom följande:

”Samtidigt har en parlamentarisk kommitté arbetat med att se över om radio- och TV-avgiften ska ändras till skatt. Det har dock inget med den statistiska hanteringen av radio- och TV-avgiften eller klassificering av public service-företag att göra. De är helt åtskilda.”

## Möjlighet till avsteg nämns inte

Enligt Sveriges Radios analys behöver radio- och tv-avgiften inte redovisas på budgeten även om en omklassificering görs i Nationalräkenskaperna. Det som krävs är att riksdagen gör ett avsteg från beslutet om att den offentliga sektorns intäkter ska stämma överens mellan budget och nationalräkenskaper. Sveriges Radio uppmärksammar att möjligheten till ett sådant avsteg inte nämns i delbetänkandet.

Sveriges Radio konstaterar också att Storbritannien har redovisat tv-avgiften (tv-licensen) som en skatt i sina nationalräkenskaper sedan 2006 utan att tv-avgiften behandlas som en skatt. Avgiften ligger utanför skattesystemet, uppbörden sköts av BBC.

En redovisning av en teknikneutral radio- och tv-avgift som en skatt i Nationalräkenskaperna, innebär inte att den blir en skatt i statsrättslig mening. Det är en separat fråga och kan inte användas som ett argument för att alla modeller som diskuteras är att betrakta som en skatt. Givet detta konstaterar Sveriges Radio att den bedömning som görs i utredningen är för kategorisk.

## Det går att göra en annan bedömning än kommittén

**Sveriges Radio konstaterar att det finns en rad skäl som talar för att en teknikneutral avgift kan betraktas som en avgift och inte en skatt.** Redan 2006 gjorde Lagrådet en bedömning att en teknikneutral avgift är just en avgift. Regeringens proposition 2005/06:112 föreslog att avgiftsplikten skulle omfatta ”även datorer, mobil-telefoner och andra mobila enheter”. När detta prövades av Lagrådet lämnades lagförslaget utan erinran.

---

<sup>37</sup> <https://www.scb.se/contentassets/237f5d71840c4b6b84b147514dba4d3e/forandrad-statistisk-redovisning-av-public-service-i-september-2019.pdf>

De principer som nämnts tidigare – en motprestation mot prestation, och en tydlig relation mellan avgiftsuttag och verksamhetens kostnader – kan dessutom uppfyllas vid en teknikneutral avgift. Även vid en teknikneutral avgift skulle det finnas en tydlig relation mellan avgiftsuttag och verksamhetens kostnader. Om avgiftssystemet upphörde skulle inte – om inte finansieringen löses på annat vis – radio och tv i allmänhetens tjänst längre tillhandahållas. Det finns alltså en koppling mellan en teknikneutral avgift och erhållen motprestation, eftersom avgiften skall motsvara kostnaden för motprestationen.

Vid en teknikneutral avgift skulle det dessutom finnas en kollektiv prestation kopplad till betalningen av avgiften i form av tillgänglighet och möjlighet att ta emot programföretagens utbud på avgiftsbelagda enheter.

## Olika tolkningar kan göras

Kommittén argumenterar för att möjligheten att ta emot public service-företagens utbud vid en teknikneutral avgift skulle kräva "ett abonnemang hos en internet- eller mobilteleleverantör", något som kommittén menar strider mot bestämmelser om att sändningarna ska "kunna tas emot av den enskilde utan krav på särskild betalning utöver erlagd radio- och tv-avgift."<sup>38</sup> Sveriges Radio konstaterar att olika tolkningar kan göras av dessa bestämmelser. Enligt SOU 2012:59 är ett internetabonnemang inte att betrakta som en särskild betalning för att ta emot public service-bolagens innehåll: "Även om programföretagen erbjuder sina program och tjänster på internet utan villkor om särskild betalning måste användaren stå för kostnaden för internetabonnemang och datatrafik för att kunna ta emot programmen och tjänsterna. Internetabonnemang är dock något användaren behöver för alla tjänster som finns på internet som att betala räkningar, använda e-post eller dylikt. Internetabonnemanget är alltså inte specifikt kopplad till mottagandet av innehåll från programföretagen."<sup>39</sup>

Ett internetabonnemang liknar därmed betalningen av elräkningar vilket utöver erlagd radio- och tv-avgift krävs för att få tillgång till programbolagens utbud via en traditionell tv-apparat. Innehavet av en viss apparat gör att den tekniska möjligheten att ta emot public service-företagens utbud finns oavsett om man väljer att utnyttja den eller ej. Samma resonemang har legat bakom tidigare utredningars beslut att betrakta dagens avgift som en avgift i statsrättslig mening. Sveriges Radio konstaterar att samma resonemang skulle kunna gälla även vid en teknikneutral avgift.

Ett grundläggande problem med skattefinansiering av public service är att verksamheten kan komma att vägas mot andra statliga utgifter även om kommitténs tanke initialt är att skapa ett slutet finansiellt system. Den politiska debatt som brutit ut sedan förslaget blev offentligt pekar på en utveckling i den riktningen. Vid en avgift krävs det en aktiv åtgärd genom lagändring mot just public service för att sänka anslaget. Politiskt är detta en åtgärd vars enda syfte blir att försämra villkoren för public service.

---

<sup>38</sup> SOU 2017:79 (s. 106)

<sup>39</sup> SOU 2012 :59 (s. 174)

Om public service finansieras via specialdestinerad skatt kan en neddragning enklare motiveras utifrån skattesänkningar eller omfördelningar till andra utgiftsposter.

Även om tanken är att riksdagen ska fatta ett beslut som ska gälla i flera år och att pengarna ska öronmärkas ligger förändringar av både finansieringsmodell och tilldelning bara ett riksdagsbeslut bort. Enligt förslaget krävs att riksdagen årligen fastställer nivån på tilldelningen till programbolagen. Sveriges Radios bedömning är att den föreslagna modellen öppnar för opportunistisk och kortsiktiga politiska beslut. Sveriges Radio konstaterar att en teknikneutral finansiering, som statsrättsligt betraktas som en avgift, är den modell som bäst skyddar public service-företagens oberoende.

## 6.4. Den nya uppbördsmodellen bör benämnas public service-avgift

**Sveriges Radio välkomnar att kommittén inser värdet av att ”de medel som samlas in ska användas till ett specifikt ändamål”, nämligen ”verksamheten i programföretagen SR, SVT och UR.”**

Det faktum att kommittén väljer att kalla den skatt som föreslås för avgift illustrerar varför skattefinansiering kan vara problematiskt. Skatter är per definition ett mer politiskt laddat subjekt än avgifter. Risker med förslaget är att public service blir en del av den allmänna politiska diskussionen om skattepolitiken och därmed i en framtid vägs mot andra budgetområden. Av de skäl som framgår i Sveriges Radios svar på kapitel 7 utgör avgiftsmodellen ett bättre skydd för public service-bolagens oberoende tack vare dess statsrättsliga utformning.

## 7 Förslag till uppbördsmodell

Sveriges Radio noterar att det förslag till ny uppbördsmodell som public service-kommittén lagt fram i allt väsentligt är identiskt med det förslag som presenterades av den förra public service-utredningen 2012<sup>40</sup>. Kommitténs bedömningar 2017 är av samma slag som de som gjordes 2012 trots att åtskilligt förändrats i Sverige och i vår omvärld.

---

<sup>40</sup> SOU 2012:59 (s. 205-211)



## 7.1. En individuell public service-avgift

**Förslag:** En individuell public service-avgift införs och ersätter den nuvarande radio- och tv-avgiften. Avgiften regleras i en ny lag om finansiering av public service. Public service-avgiften ska betalas av alla som är obegränsat skattskyldiga, har en beskattningsbar förvärvsinkomst och som fyllt 18 år vid beskattningsåret ingång. Avgiften ska betalas med 1 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten, upp till en inkomst som motsvarar 2,127 gången inkomstbasbeloppet för beskattningsåret. Avgiften ska betalas tom det år den avgiftsskyldige avlider. Skatteverket ska sköta uppbödden. Bestämmelser om förfarande vid uttag av public service-avgiften införs i skatteförfarandelagen.

**Sveriges Radio anser att förslaget om övergång till skattefinansiering av public service är förenat med betydande risker. Sveriges Radio anser att en teknikneutral radio- och tv-avgift bättre skulle skydda programbolagens oberoende.**

Sveriges Radio delar utredningens bedömning att den nuvarande finansieringsmodellen av de tre programbolagen under lång tid "bidragit till en hög grad av oberoende för public service-verksamheten."<sup>41</sup> De förtroendesiffror<sup>42</sup> som Sveriges Radio har, och som är unika i den svenska medievärlden, hänger samman med att publiken har förtroende för att den journalistik som produceras står oberoende i relation till samhällets olika maktsfärer. Sveriges Radios oberoende hänger samman med ett antal byggstenar som var och en är betydelsefull för synen på public service som en självständig och oberoende medieinstitution.

Den särskilda ägarformen är en av dessa, regleringen genom radio- och tv-lagen, sändningstillstånd och anslagsvillkor några andra. Men väsentligt för public service särart är också dess finansiering, det faktum att allmänheten under decennier genom radio- och tv-avgiften finansierat Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion har bidragit till att skapa stadga, kontinuitet och en tydlig relation mellan publik och programbolag. Finansieringen har legat utanför statsbudgeten vilket ytterligare har förstärkt bolagens oberoende och minskat risken för att public service skulle dras in i den allmänna politiska diskussionen och vägas mot andra budgetområden. Sveriges Radios bedömning är att allmänhetens förtroende för programbolagens oberoende kan riskera att påverkas om bolagen uppfattas som en del av statsapparaten vilket kan bli en konsekvens av en skattefinansiering.

### Bara en gång i historien

Det faktum att det enbart vid ett enda tillfälle under historien har skett en förändring av tilldelningen utifrån besparingsargument och det allmänna finansiella läget pekar på den respekt för finansieringsmodellen och public service oberoende som politiker från samtliga partier känt. Men det

<sup>41</sup> SOU 2017 :79 (s. 118)

<sup>42</sup> <http://medieakademien.se/wp-content/uploads/2017/04/Fortroendebarmetern2017.pdf> (s. 3)

är väsentligt att notera att förändringen av tilldelningen inte motiverades utifrån eventuella omfördelningar till andra utgiftsposter. Det faktum att public service finansieras via en avgift gör att sådana förändringar utgör en försämring av villkoren för public service, inte en förbättring för andra utgiftsposter i statsbudgeten.

Sveriges Radio noterar att så snart det nya finansieringsförslaget blev offentligt i oktober 2017 startade en politisk diskussion om behovet av att väga public service mot andra poster i statsbudgeten. Riskerna för att den typen av diskussioner kommer att bli mer frekventa med ett nytt finansieringssystem kan inte nonchaleras och kommer knappast att stärka oberoendet för verksamheterna vilket varit utredningens uttalade mål.

Sveriges Radio noterar att public service-kommittén argumenterar för den nya modellen utifrån ett rättviseargument eftersom personer med lägre inkomster kommer att betala lägre avgifter eller i vissa fall ingen avgift alls. "Detta gör att det föreslagna systemet blir mer rättvist än det nuvarande systemet som innebär att alla hushåll med en tv-mottagare ska betala oavsett om hushållet har en inkomst eller inte"<sup>43</sup>.

Sveriges Radio konstaterar att det finns andra områden i samhället där avgifter fördelas på hushåll utan att det kan betraktas som fördelningspolitiskt problematiskt. Avgifter för sophämtning är ett sådant exempel som, givet den kommunala taxan, ser likadana ut oavsett hushållets sammansättning eller inkomst. Dessutom konstaterar Sveriges Radio att radio- och tv-avgiften ingår i Socialstyrelsens riksnorm för försörjningsstöd vilket innebär att staten ger stöd som fullt ut täcker utgifterna för public service hos de mest ekonomiskt utsatta grupperna i samhället.

## Solidarisk finansiering

Sveriges Radio vill också peka på att legitimitet och förtroende i hög utsträckning bygger på en solidarisk finansiering. Styrkan i den svenska modellen har varit att allmänheten finansierat public service och att anslagen inte varit föremål för återkommande politisk debatt. Det har lett till att modellen befunnit sig ovanför dagspolitikens prioriteringar och konjunkturella avvägningar vilket lett till att programbolagen inte kunnat misstänkas för att ta några andra hänsyn än rent journalistiska i sina bedömningar.

De problem som nuvarande modell har med ett växande kryphål (se kommentarerna på kapitel 4) har pekat på behovet av en modernisering av avgiften. Enligt Radiotjänst skulle den teknikneutrala modell som Sveriges Radio förordat leda till att antalet avgiftsbetalare skulle uppgå till 95 procent inom två år. Därmed skulle också underskottet på Rundradiokontot vändas till ett överskott.

Sveriges Radio konstaterar att i den modell som kommittén föreslår är bland annat nästan var tionde svensk undantagen från finansiering av public service, samtidigt som medlemmar i vissa hushåll sammantaget kommer att få betala långt mer än dubbelt så mycket som idag. Sveriges Radios

---

<sup>43</sup> SOU 2017 :79 (s. 113)

bedömning är att den kraftiga förskjutningen kan komma att få betydande negativa konsekvenser för legitimiteten.

Sveriges Radio noterar att kommittén avstått från att genomföra större beräkningar på hur många hushåll som kommer att få höjda, i vissa fall kraftigt höjda, avgifter för public service jämfört med idag i den nya modell som föreslås. Enligt uppgifter från Statistiska Centralbyrån (SCB) som Sveriges Radio tagit del av (rörande inkomståret 2016) kommer, om utredningens förslag genomförs, 165 000 personer att bo i hushåll där hushållets medlemmar sammanlagt kommer att få betala mellan 3600-3900 kronor om året för public service jämfört med dagens 2400 kronor. Drygt 200 000 personer kommer att bo i hushåll som från 1 januari 2019 kommer att få betala mellan 3100-3600 kronor. Sveriges Radio konstaterar också att 330 000 personer kommer att bo i hushåll som kommer att få betala från 3900 kronor och uppåt, drygt 55 000 av dessa kommer att bo i hushåll där hushållets medlemmar sammanlagt kommer att betala drygt 5200 kronor om året till public service.

Det hade varit värdefullt om public service-kommittén hade fört ett resonemang om hur den menar att dessa skillnader borgar för systemets legitimitet på ett bättre sätt än ett system där alla hushåll betalar lika mycket. Sveriges Radio anser att ett system där personerna i vissa hushåll betalar över 5000 kronor om året för public service, medan många andra inte betalar någonting alls, inte med självklarhet kommer att betraktas som mer rättvist än dagens system av allmänheten.

## 7.2 Företag och andra juridiska personer

**Bedömning:** Företag och andra juridiska personer bör inte omfattas av avgiftsskyldigheten

**Sveriges Radio delar inte public service-kommitténs bedömning utan anser att även företag och andra juridiska personer bör vara avgiftsskyldiga.**

Sveriges Radio anser att även företag och andra juridiska personer bör betala för public service eftersom även de utnyttjar tjänsten. Ur legitimitetsaspekt är det väsentligt att så många som möjligt är med och delar på finansieringen av public service. Sveriges Radio konstaterar att det är betydande belopp som måste samlas in från resten av publiken om drygt 40 000 företag eller juridiska personer undantas från betalning. Det rör sig om en summa i storleksordningen 100 miljoner kronor om året. Det finns också legitimitetsskäl som gör att så många som möjligt bör vara med och dela på finansieringen av public service eftersom det handlar om en verksamhet som är fundamental för samhället.

## 7.3 Överföring och förvaltning av avgiftsmedlen

**Förslag:** De avgiftsmedel som Skatteverket får in ska redovisas mot inkomsttitel på inkomstsidan i statens budget och placeras på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret (public service kontot). Preliminära avgiftsmedel ska föras över till kontot enligt de principer som gäller för systemet med preliminärskatt. Kammarkollegiet ska förvalta kontot och betala ut medlen till programföretagen i enlighet med riksdagens beslut. Kammarkollegiet ansvarar också för redovisning och prognoser för kontot.

**Sveriges Radio delar kommitténs bedömning att det är centralt att de medel som samlas in i systemet endast ska användas för public service-verksamhet och att public service-verksamhet definieras som den verksamhet som bedrivs av de tre programbolagen Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion.**

Sveriges Radio välkomnar utredningens förslag att de insamlade medlen ska hållas åtskilda från resten av statens budget och att det som föreslås är ett slutet finansiellt system. Sveriges Radio vill emellertid påpeka att det system som föreslås kan förändras med en enkel majoritet i riksdagen. Det är Sveriges Radios bedömning att kommitténs uttalade ambition att stärka skyddet för public service-bolagens oberoende inte kommer att uppnås genom de föreslagna åtgärderna.

Sveriges Radios bedömning är att det kommer att bli ett större tryck att skära ned på public service-anslagen vid en skattefinansiering än vid en avgiftsfinansiering eftersom olika poster i statens budget riskerar att vägas mot varandra oavsett om tanken är att finansieringen initialt vid en övergång ska finnas i ett slutet system.

Sveriges Radio konstaterar att den politiska debatt som brutit ut sedan delbetänkandet överlämnades den 16 oktober 2017 illustrerar de risker som en övergång till skattefinansiering kan komma att medföra, nämligen att radio och tv i allmänhetens tjänst kan komma att vägas mot andra områden i statens budget. Det är en utveckling som inte gynnar oberoende och opartiskhet och som inte heller ökar allmänhetens förtroende för programbolagen.

## 7.4. Rikabs verksamhet

**Förslag:** Statens avtal med RIKAB ska sägas upp

**Bedömning:** Avtalet mellan staten och RIKAB från 1997 bör upphöra gälla den 31 mars 2019 och avtalet från 1989 den 31 december 2019. Detta innebär att bolaget avvecklas den 31 december 2019. Under tiden fram till dess bör RIKAB fortsatt bedriva delar av den nuvarande verksamheten och informera allmänheten om det nya finansieringssystemet. Programföretagen bör lämna en bedömning till regeringen av kostnaderna för RIKAB:s verksamhet under 2019.

Kommittén föreslår att Radiotjänst i Kiruna AB (Rikab) läggs ned<sup>44</sup>. **Det är Sveriges Radios bedömning att Rikabs verksamhet varit en av flera faktorer som säkrat programbolagens oberoende från staten och gett det nuvarande systemet dess höga legitimitet.**

I en europeisk jämförelse är Rikabs kostnader för insamling av avgifter förhållandevis låga vilket också kommittén konstaterar. Även om det, vilket noteras i betänkandet, finns utrymme för effektiviseringar om Rikab skulle behållas, är kostnaden för Rikab väl motiverad med tanke på dess viktiga funktion som buffert gentemot den politiska sfären. Sveriges Radio konstaterar också att förslaget att lägga ned Rikab innebär att åtskilliga arbetstillfällen skulle försvinna. Eftersom det är betydligt fler kvinnor än män som idag arbetar på Rikab i Kiruna innebär det att utredningens förslag skulle få negativa konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Sveriges Radio konstaterar vidare att den besparing som en nedläggning av Rikab innebär inte föreslås komma den oberoende och opartiska journalistiken till del utan istället blir ett sätt att sänka den föreslagna skatten.

Rikab har under decennier utgjort ett omfattande gränssnitt gentemot publiken. Vid kontakter med landets licensbetalare har Rikab kontinuerligt fått ta del av synpunkter på programinnehåll och utbud. Om Rikab läggs ned försvinner den kontaktytan. Det finns skäl att tro att åtminstone en del av dessa åsikter istället kommer att riktas till aktiva politiker eller Skatteverket som är föreslaget att sköta uppbörderna vid en skattefinansiering. Sveriges Radios bedömning är att det inte bidrar till ett starkare oberoende och ett längre avstånd till politiken för de tre public servicebolagen.

## 7.5 Kommitténs bedömning av individuell public service-avgift

**Bedömning:** En individuell public service-avgift enligt kommitténs förslag är långsiktigt stabil, legitim och värnar public serviceverksamhetens oberoende.

**I delbetänkandet listas en rad faktorer som anses peka på den föreslagna finansieringens fördelar<sup>45</sup>. På flera av dessa punkter menar Sveriges Radio att kommittén antingen drar för långtgående slutsatser eller formulerar slutsatser vars grund går att ifrågasätta.**

Kommittén anser att det faktum att den föreslagna avgiften inte är kopplad till en viss teknisk utrustning leder till ett mer stabilt system eftersom den inte påverkas av den tekniska utvecklingen. Argumentet bygger på att stabiliteten är en teknisk fråga och bortser från konsekvenserna av att den föreslagna finansieringen undantar en stor grupp från betalning, medan andra grupper kommer att få betala väsentligt mer än idag. Sveriges Radio anser att de risker som systemets stabilitet kommer att utsättas för på grund av de olika betalningsnivåerna är större än att systemet inte är kopplat till en viss

<sup>44</sup> SOU 2017 :79 (s. 116)

<sup>45</sup> SOU 2017 :79 (s. 124-126)

teknisk utrustning. Stabilitet är en fråga om allmänhetens förtroende för ett system, vilket i slutändan skänker det dess legitimitet. Det alternativ som Sveriges Radio föreslår är dessutom teknikneutralt.

Kommittén pekar på att intäkterna är förutsägbara eftersom avgiften uppgår till en viss del av den skattepliktiga inkomsten, därmed skulle stabilitet uppnås. Sveriges Radio konstaterar att enligt Rikabs egna beräkningar skulle en övergång till en teknikneutral avgift leda till en betydligt högre betalningsgrad än idag – 95 procent inom två år. Därmed skulle dagens underskott på Rundradiokontot förvandlas till ett överskott. Sveriges Radio noterar också att det i utredningen inte förs några genomgripande resonemang om vilka konsekvenser en framtida lågkonjunktur och högre arbetslöshet skulle få för konsekvenser för det föreslagna systemets stabilitet. Inte heller analyseras riskerna för förändringar vid en skattereform, som flera riksdagspartier har ambitionen att ta initiativ till under nästa mandatperiod.

Kommittén argumenterar för att med en specialdestinering av programbolagens intäkter med möjlighet till fleråriga beslut så värnas public service oberoende. Sveriges Radios bedömning är att oberoendet påverkas negativt av att knytas närmare politiken jämfört med dagens system. Det kommer fortfarande att vara möjligt att göra genomgripande förändringar av public service-bolagens organisation, struktur, inriktning och ekonomi med en enkel riksdagsmajoritet.

Kommittén menar att den föreslagna finansieringsmodellen är mer solidarisk än dagens radio- och tv-avgift eftersom en större andel av befolkningen i en framtid skulle bidra till finansieringen. Sveriges Radios bedömning är dels att kommittén inte tar hänsyn till att nivåskillnaderna i den föreslagna modellen kommer att vara så omfattande att det kan ifrågasättas om stora delar av publiken verkligen kommer att uppleva dem som solidariska. Dels är det väsentligt fler som ingår i betalande hushåll som skulle betala avgift i den modell Sveriges Radio föreslagit än kommitténs modell där nästan var tionde person skulle undantas.

Kommittén argumenterar för att den föreslagna modellen inte är beroende av hushållsbegreppet vilket anses vara en fördel eftersom begreppet ”i vissa fall kan vara svårt att definiera”<sup>46</sup>. Sveriges Radio konstaterar att Rikab, som i sin dagliga verksamhet är helt beroende av hushållsbegreppet, inte har upplevt problem med själva definitionen och heller inte mött det i någon större omfattning bland allmänheten.

Kommittén menar att den föreslagna modellen är mer rättvis eftersom personer utan beskattningsbar inkomst eller med låga inkomster betalar inget eller mindre än andra med högre inkomster. Sveriges Radio noterar att annat som avgiftsfinansieras i samhället – som exempelvis sophämtning – inte lett till debatt om bristande rättvisa. Dagens system har heller inte präglats av debatt om orättvisa eller bristande solidaritet.

---

<sup>46</sup> SOU 2017 :79 (s. 125)

## Liten jämställdhetseffekt

Kommittén menar att det föreslagna systemet kommer att bidra till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män eftersom ensamhushåll kommer att få lägre avgift än idag och ensamhushåll har lägre disponibel inkomst än genomsnittshushållet. Jämställdhetseffekten skulle, enligt utredningen, uppnås tack vare det faktum att kvinnor är överrepresenterade bland landets ensamhushåll och bland hushåll bestående av ensamstående med barn. Sveriges Radio konstaterar att det enligt SCB:s befolkningsstatistik<sup>47</sup> för 2016 fanns 2 587 000 ensamhushåll i Sverige. 53 procent av dessa bestod av kvinnor och 47 procent av män. Den jämställdhetseffekt som förutses torde i sammanhanget kunna betraktas som liten.

Kommittén anser att den föreslagna modellen troligen blir ”mer accepterad av allmänheten” eftersom Rikabs kontroller av tv-innehav försvinner. Sveriges Radio delar inte den bedömningen. Sveriges Radio konstaterar att argumentet dels bygger på ett antagande utan ytterligare bevis, dels inte tar hänsyn till vilken acceptans ett system med så omfattande skillnader i skatt som föreslås kan komma att få. Det förefaller osannolikt att de personer som ingår i hushåll som i många fall kommer att få mer än en fördubbling jämfört med dagens radio- och tv-avgift kommer att ha en större acceptans av den föreslagna modellen jämfört med dagens.

Kommittén för ett resonemang<sup>48</sup> som bygger på att uppördssystemets konstruktion inte har en avgörande betydelse för allmänhetens förtroende. Sveriges Radio konstaterar att förtroendet för ett medieföretag bygger på en rad faktorer, finansieringen är en av dessa. Med det närmande till politiken som blir effekten av utredningens förslag ökar risken för aktiva politiker att försöka utöva inflytande över programbolagen.

Sveriges Radios bedömning är att en av de grundläggande byggstenarna för public service oberoende försvinner med en skattefinansiering. Sveriges Radio anser att de argument som anförs till stöd för utredningens förslag inte överväger dess nackdelar.

## 8 Andra sätt att utforma public serviceavgiften

**Sveriges Radio anser att public service även fortsättningsvis bör ha en självständig finansieringsform som värnar företagens oberoende utanför statens budget.**

85 procent av allmänheten anser att Sveriges Radio är en viktig nyhetsförmedlare. För att fortsätta att uppfylla sitt uppdrag måste Sveriges Radio även fortsättningsvis uppfattas som oberoende av politiskt inflytande eller annat yttre tryck. Sveriges Radio måste kunna granska, gräva och exempelvis förklara innebörden av regeringens budget utan att uppfattas som en del av staten.

---

<sup>47</sup> <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/>

<sup>48</sup> SOU 2017 :79 (s. 127)

Sveriges Radio välkomnar att public service-kommittén utrett flera andra modeller att finansiera framtidens public service. Sveriges Radio, som har föreslagit en teknikneutral avgift, menar emellertid att utredningen i flera fall kommit fram till slutsatser som kan ifrågasättas.

## 8.1. Utvidgad apparatavgift

**Sveriges Radio menar att en modernisering av radio- och tv-avgiften vore en logisk väg att gå och delar den bedömning som görs i utredningen att en utvidgad apparatavgift skulle ”kunna införas relativt lätt och vara stabilare och mer solidarisk än nuvarande modell.”<sup>49</sup>**

Under decennier har public service finansierats genom licensavgift (numera radio- och tv-avgiften). Finansieringsmodellen har legat utanför statsbudgeten, oberoendet gentemot statsmakterna har säkerställts genom en modell som byggts på ett slutet finansiellt system där Rikab, som ägs av programbolagen, har ansvarat för uppbörden. Modellen har varit viktig för att förtroendet för programbolagen har kunnat vidmakthållas, det har funnits en direkt relation mellan publiken och SR, SVT och UR.

Sveriges Radio delar också kommitténs bedömning att den instabilitet som en skattemodell kan få vid en lågkonjunktur inte riskerar att drabba en teknikneutral lösning. Sveriges Radio delar utredningens bedömning att det endast krävs små justeringar i avgiftslagen för att införa modellen.

Sveriges Radio delar kommitténs bedömning att det har betydelse att direktkanalen mellan programbolagen och Rikab bibehålls med en teknikneutral finansieringslösning. Den direkta relationen som har funnits under lång tid har varit viktig för att upprätthålla ett avstånd till politiken, vilket i sin tur skänkt systemet en större legitimitet.

Sveriges Radio är också enig med kommittén att en teknikneutral finansieringsmodell är mer solidarisk än dagens eftersom så många hushåll skulle bli avgiftspliktiga. Det är Sveriges Radios bedömning att det i förlängningen skulle bidra till en ökad stabilitet.

## Teknikneutral finansiering inte mindre stabil

Sveriges Radio delar inte kommitténs bedömning att en teknikneutral modell skulle vara mindre stabil än den föreslagna modellen. Erfarenheterna från Storbritannien visar att antalet licensbetalare där uppgår till 95 procent med en teknikneutral finansiering. Det stämmer också väl överens med de beräkningar Rikab gjort som visar att även i Sverige skulle 95 procent av de avgiftspliktiga hushållen inom två år betala radio- och tv-avgift. Det skulle innebära att underskottet på Rundradiokontot skulle vändas till ett överskott.

---

<sup>49</sup> SOU 2017 :79 (s. 134)



Sveriges Radio delar kommitténs bedömning att avgiften snabbt skulle kunna sänkas med en teknikneutral modell. De beräkningar som görs i utredningen tyder på att det skulle räcka med 2030 kronor hushåll/år från 2019 vilket ska jämföras med dagens avgift på 2400 kronor/år.

Kommittén menar att det kan uppstå "vissa gränsdragningsfrågor som inte kan hanteras av Rikab utan måste avgöras i domstol"<sup>50</sup>, detta eftersom hushållens sammansättning blir rörligare och mer differentierade. Sveriges Radio konstaterar att Rikab inte upplever att hushållsbegreppet är ett problem idag, att det i en eventuell framtid skulle behövas något fall av prejudicerande art inte kan anses vara ett tungt argument mot en teknikneutral modell.

En stor del av hushållens medieutgifter, som idag uppgår till runt 20 000 kronor/år, utgår från avgifter som betalas av ett hushåll där samtliga boende i hushållet nyttjar tjänsterna.<sup>51</sup>

Kommittén anför som argument mot en teknikneutral modell att alla hushåll måste betala lika mycket "vilket kan ses som orättvist".<sup>52</sup> Sveriges Radio konstaterar att den modell som föreslagits innebär att vissa hushåll inte betalar någonting medan medlemmar i andra hushåll sammanlagt kommer att få betala över 5000 kronor årligen för tillgång till public service.

Kommittén menar att allmänhetens förtroende för en teknikneutral modell kan bli lågt eftersom det är svårt att på förhand veta vilka apparater som är avgiftspliktiga. Sveriges Radio konstaterar att den modell som SR föreslagit innebär att varje hushåll betalar endast en avgift, det innebär att det räcker med att det finns en dator, smart telefon, surfplatta eller exempelvis tv i hushållet för att avgift ska erläggas. Det är Sveriges Radios bedömning att de problem public service-kommittén lyfter fram knappast kommer att utgöra något mer allvarligt hinder för modellen.

En fråga som tas upp i delbetänkandet handlar om metoder för uppföljning. Kommittén bedömer att vid en teknikneutral radio- och tv-avgift "skulle de nödvändiga kontrollmekanismerna uppfattas som integritetskränkande." Det främsta skälet till att publiken betalar dagens avgift är emellertid att man "måste följa lagen"<sup>53</sup>. Viljan att vara laglydig lyfts fram sex gånger oftare än någon annan anledning när publiken svarar på varför den betalar dagens avgift. Det finns inga skäl att tro att allmänhetens solidariska inställning till avgiftsskyldigheten skulle upphöra vid en teknikneutral avgift. Som framgår i Sveriges Radios svar på kapitel 5.2 är integritetskränkande metoder för uppföljning onödiga för en effektiv uppbörd av en teknikneutral avgift.

Kommittén skriver att ytterligare nackdelar vid en utvidgad apparat-avgift är att "innehav av utrustning för mottagning av sändningar via internet ger inte tillgång på samma villkor p.g.a. att möjligheten att ta emot tv-sändningar via internet inte motsvarar möjligheten via marknätet för tv och att hushållen måste betala för abonnemang hos bredbandsoperatörer."

Sveriges Radio anser att kommitténs bedömningar är för kategoriska och inte framåtriktade. Det finns inte 100 procent täckningsgrad i marknätet idag, det krävs inte heller i sändningstillståndet. Dessutom

---

<sup>50</sup> SOU 2017 :79 (s. 133)

<sup>51</sup> <https://www.dn.se/kultur-noje/hushallens-medieutgifter-vaxer-snabbt/>

<sup>52</sup> SOU 2017 :79 (s. 127)

<sup>53</sup> Källa: Rikab attitydundersökning 2017, Kantar Sifo

har 99,99 procent<sup>54</sup> av alla hushåll idag tillgång till bredband med hastighet 10 Mbit/s. 91,98 procent<sup>55</sup> av alla hushåll har även tillgång till 30 Mbit/s. Genomsnittlig hastighet för att ta emot data 2015 i Sverige var 53 Mbit/s, vilket var en ökning med 80 procent på två år. Regeringens mål är att "95 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s redan år 2020."<sup>56</sup> Sverige är ett av få länder i Europa där hushåll och arbetsställen har möjligheten att ansluta sig till bredband med sådana höga hastigheter.

## En statlig garanti

Noterbart är också att regeringen från och med den 1 mars 2018 kommer att införa en statlig garanti som slår fast att alla ska ha möjlighet att få en internetanslutning på 10 Mbit/s. Det innebär att ett stöd införs för att ge privatpersoner och företag tillgång till telefoni och internet med en hastighet på minst 10 Mbit/s.<sup>57</sup> 10 Mbit/sekund anses vara tillräckligt för att kunna ta emot rörlig bild med hög kvalitet. Regeringens Bredbandsforum, där digitaliseringsminister Peter Eriksson är styrgruppsordförande, ger bland annat rådgivning om vad ett hushåll ska tänka på i val av bredbandstjänst. Enligt Bredbandsforum räcker 10 Mbit/s för att strömma film och musik. "Att använda playtjänster och strömma musik och film kräver ... ca 10 Mbit/s för att få bra kvalitet."<sup>58</sup> Det innebär att alla hushåll kan anses ha tillgång till bredband med tillräckligt hög hastighet för att kunna ta del av rörlig bild. Detta stärker Sveriges Radios resonemang i kapitel 6.3, att en teknikoberoende avgift statsrättsligt kan anses vara en avgift och inte en skatt.

Enligt SOU 2012:59 är ett internetabonnemang inte att betrakta som en särskild betalning för att ta emot public service-bolagens innehåll: "Även om programföretagen erbjuder sina program och tjänster på internet utan villkor om särskild betalning måste användaren stå för kostnaden för internetabonnemang och datatrafik för att kunna ta emot programmen och tjänsterna. Internetabonnemang är dock något användaren behöver för alla tjänster som finns på internet som att betala räkningar, använda e-post eller dylikt. Internet-abonnemanget är alltså inte specifikt kopplat till mottagandet av innehåll från programföretagen."<sup>61</sup>

Om ett hushåll startar ett internet-abonnemang handlar det inte om en särskild betalning för att ta emot public service-innehåll, det sker för att få tillgång till mycket annat. Ett beslut att avstå från ett internetabonnemang är inte nödvändigtvis ett beslut från att avstå från tv-sändningar/public service-

<sup>54</sup> [http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2017/PTS-mobiltacknings\\_bredbandskartlaggning-2016.pdf](http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2017/PTS-mobiltacknings_bredbandskartlaggning-2016.pdf) (s.35)

<sup>55</sup> [http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2017/PTS-mobiltacknings\\_bredbandskartlaggning-2016.pdf](http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2017/PTS-mobiltacknings_bredbandskartlaggning-2016.pdf) (s.36)

<sup>56</sup> <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/12/regeringens-nya-bredbandsstrategi---ett-helt-uppkopplat-sverige/>

<sup>57</sup> <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/statlig-garanti-ska-ge-alla-tillgang-till-fungerande-internet/>

<sup>58</sup> <http://www.pts.se/pts/Templates/Page.aspx?id=60029#N%C3%A4stan>

<sup>59</sup> <http://www.bredbandsforum.se/Om-Bredbandsforum/Vara-arbetsgrupper/villagruppen/Bredband-till-villa/vilket-bredband-behover-mitt-hushall/>

<sup>60</sup> En liknande bedömning görs exempelvis av den brittiska regleringsmyndigheten för Telekomsektorn Ofcom. enligt Ofcom räcker 5Mbit/s för att ta emot streaming tjänster i hög kvalitet. [https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0018/100755/UK-home-broadband-performance,-November-2016-Consumer-guide.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0018/100755/UK-home-broadband-performance,-November-2016-Consumer-guide.pdf)

<sup>61</sup> SOU 2017 :79 (s. 174)

utbudet. Den tekniska möjligheten finns kvar. Därmed kan ett internetabonnemang knappast betraktas som ett hinder mot möjligheten att ta emot tv-sändningar via internet.

Sammantaget konstaterar Sveriges Radio att de argument som anförs mot en teknikneutral avgift inte kan anses uppväga de argument som talar för en dylik. Huvudargumentet är att oberoendet bättre skyddas med bevarande av en finansiering skild från staten, men åtskilliga andra argument talar för att en övergång till en teknikneutral modell är både lätt att genomföra, snabbt skulle rätta till problemen på Rundradiokontot och dessutom innebära att fler hushåll än idag delade på kostnaden vilket skulle leda till avsevärt lägre avgifter.

## 8.2 Obligatorisk hushållsavgift

**Sveriges Radios bedömning är att en teknikneutral avgift är att föredra.**

Sveriges Radio delar den bedömning som görs i utredningen att denna modell sannolikt statsrättsligt skulle betraktas som en skatt. En hushållsskatt skulle, även om den specialdestineras till public service, riskera att dra public service närmare staten och dess finanspolitik. Även en specialdestinerad skatt måste redovisas på budgetens inkomstsida. Det ökar risken att överväga anslagsminskningar.

## 8.3 Obligatorisk individuell avgift

**Sveriges Radios bedömning är att en teknikneutral avgift är att föredra.**

# 9 Förstärkning av oberoendet genom medelstildelningen

Sveriges Radio anser att oberoendet för de tre public service-bolagen är avgörande för allmänhetens förtroende. Sveriges Radio menar att sambandet mellan finansiering och oberoende är väsentligt.

**Genom att förändra en av de avgörande byggstenarna som under decennier skyddat public service oberoende ställs den svenska modellen inför stora utmaningar.** Sveriges Radio delar public service-kommitténs syn att "en grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering"<sup>62</sup> skulle kunna stärka oberoendet.

Ett beslut om medelstildelning för hela tillståndspanoroden är en positiv utveckling. Sveriges Radio välkomnar förslaget att införa en ny avgiftslag och noterar ambitionen att försöka stärka oberoendet. Samtidigt vill Sveriges Radio poängtera att det är fullt möjligt att införa de åtgärder som föreslås redan med dagens system eller vid ett införande av en teknikneutral avgift som Sveriges Radio förordar. Sveriges Radio anser inte att oberoendet på något avgörande sätt förstärks med en ny avgiftslag. Den

---

<sup>62</sup> SOU 2017 :79 (s. 161)

tänkta lagen kan rivas upp av en enkel majoritet i riksdagen, därmed har skyddet för public service oberoende i någon egentlig mening inte förstärkts.

## 9.1 Ett beslut om medelstildelningen för hela tillståndsperioden

**Förslag:** Det ska av den nya avgiftslagen framgå att riksdagen beslutar om tilldelning av avgiftsmedel till programföretagen. Beslutet om tilldelning kan omfatta storleken på medelstildelningen. Beslutet ska fattas inför varje tillståndsperiod och avse hela tillståndsperioden.

Den beslutade tilldelningen fastställs i årligt beslut av riksdagen. De årliga besluten utgör endast ett verkställande av beslutet om medlemstildelning som avser hela tillståndsperioden. Någon omprövning av beloppens storlek ska inte göras i de årliga besluten.

Med utgångspunkt i riksdagens beslut om medelstildelning beslutar regeringen om villkoren för användningen av avgiftsmedlen för hela tillståndsperioden.

**Bedömning:** I stället för de årliga budgetunderlagen bör programföretagen lämna in ett fördjupat underlag om verksamheten till regeringen inför varje tillståndsperiod.

**Sveriges Radio anser att förslaget att avskaffa den årliga medelstildelningen är klokt, det öppnar för programföretagen att göra en långsiktig planering och därmed öka möjligheterna till flexibilitet när det gäller produktion, ekonomi och organisation.** Med ett enda beslut om medelstildelning minskar också risken för försök till politisk styrning under sändningstillståndstiden, något Sveriges Radio välkomnar. Det är dock oklart vad det i praktiken innebär om riksdagen årligen skulle fastställa beslutet, som föreslås. Redan idag finns det ett två-besluts-system för tilldelningen – ett för hela tillståndsperioden, och ett årligt. Skillnaden mellan dagens system och det som kommittén föreslår är otydlig, och därmed vilken förbättring det skulle innebära vad gäller oberoendet.

## 9.2. Förtydligande om vad avgiftsmedlen får användas till

**Förslag:** Public service-avgiften ska enbart finansiera public service-verksamhet och verksamhet som är direkt anknuten till den. Detta ska framgå av den nya avgiftslagen. Kostnader för uppbörden av avgiften och förvaltningen av avgiftsmedlen ska finansieras via anslag på utgiftssidan i statens budget.

Även den verksamhet inom Myndigheten för press, radio och tv som finansieras genom nuvarande radio- och tv-avgift ska i fortsättningen finansieras genom anslag.

**Bedömning:** Den verksamhet vars kostnader ska täckas med avgiftsmedel bör framgå av avgiftslagen.

**Sveriges Radio välkomnar förslaget att de insamlade avgiftsmedlen endast får användas till den verksamhet som de tre public service-bolagen bedriver. Sveriges Radio välkomnar också att detta skrivs in i den föreslagna avgiftslagen eftersom det tydliggör en fråga som varit föremål för diskussion under tidigare tillståndsperioder.**

Sveriges Radio är kritiskt till förslaget till skattefinansiering och menar att en anslagsfinansiering av Myndigheten för press, radio och tv, och därmed i praktiken också Granskningsnämnden, innebär en ökad risk för oberoendet. Sveriges Radios bedömning är att en anslagsfinansiering av det organ som har till uppgift att granska public service ökar riskerna för politisk påtryckning.

## 10 Ytterligare förslag för att stärka oberoendet

**Sveriges Radio är positivt till förslaget att stärka oberoendet men menar dels att de föreslagna åtgärderna går att införa med dagens finansieringsmodell eller vid en teknikneutral avgift, dels att de inte på något avgörande sätt ytterligare skyddar oberoendet eftersom de kommer att kunna rivas upp av en enkel riksdagsmajoritet. Därför är det viktigt att utreda möjligheten att grundlagsskydda public service.**

## 10.1 Längden på kommande tillståndsperioder

**Förslag:** En ny bestämmelse införs i radio- och tv-lagen (2010:96) med innebörden att sändningstillstånden för företag vars verksamhet finansieras med public service-avgift ska gälla för åtta år. För att anpassa tillståndsperioderna till riksdagens mandatperioder ska bestämmelsen träda i kraft 1 januari 2025. Det innebär att åttaåriga sändningstillstånd kan börja gälla 2026.

**Bedömning:** Det bör göras en översyn av programföretagens uppdrag och ekonomiska förutsättningar efter halva tillståndsperioden.

**Sveriges Radio delar kommitténs syn att längre tillståndsperioder bidrar till att skydda oberoendet samt förbättrar möjligheterna att planera självständigt och långsiktigt.**

En lång tillståndsperiod är en nödvändighet för att säkra stabilitet och långsiktighet i en tid med många osäkra faktorer.

Med det som utgångspunkt anser Sveriges Radio att möjligheten till ett långt tillstånd försummas eftersom den kommande tillståndsperioden inte föreslås vara längre än den nuvarande. **Sveriges Radio anser att en längre tillståndsperiod kan införas i samband med att Sveriges Radios nästa sändningstillstånd träder i kraft den 1 januari 2020.**

Kommitténs vägledande principer för när en längre tillståndsperiod bör börja gälla är dels ”att hela beredningsprocessen ... bör ske inom samma mandatperiod” och dels att ”tillståndsperioden inleds i januari samma år som det hålls ordinarie riksdagsval”<sup>63</sup>. Sveriges Radio delar public service-kommitténs uppfattning och anser att dessa principer fungerar väl. Men de kan ännu tydligare uppfyllas genom att den tillståndsperiod som inleds 1 januari 2020 får en längd på tio år. Beredningsprocessen inför den därpå följande tillståndsperioden skulle därmed ske inom mandatperioden 2026 – 2030 och slutföras innan ordinarie riksdagsval 2030.

Kommitténs förslag på lagstadgade åttaåriga tillståndsperioder grundar sig i de fyraåriga mandatperioder som gäller för Sveriges riksdag. Tanken är att tillståndsperiodens längd ska sträcka sig över minst två val och att beredningsprocessen sker inom mandatperioden men utanför ordinarie valrörelser. Det första tillfället att införa detta är år 2022. Problemet är att den kommande tillståndsperioden i så fall enbart skulle gälla i två år. Nästa tillfälle är år 2026 vilket ligger i linje med förslaget i utredningen. Problemet med en sådan lösning är att den kommande tillståndsperioden inte skulle vara längre än den nuvarande vilket innebär att bolagens oberoende eller planeringsförutsättningar inte stärks under den kommande tillståndsperioden. **Därför konstaterar Sveriges Radio att åttaåriga tillståndsperioder från och med 2030 vore att föredra liksom att den kommande tillståndsperioden skulle löpa under tio år under övergången till det nya lagstadgade systemet.** Detta resonemang ligger också i linje med det resonemang som förs i utredningen. Det bör

<sup>63</sup> SOU 2017 :79 (s. 154)

också noteras att brittiska public servicebolaget BBC:s Royal Charter (som började gälla i januari 2017), och som reglerar styrning och finansiering, sträcker sig över elva år.

## Halvtidsöversyn vid lång tillståndsperiod

Sveriges Radio delar inte helt kommitténs bedömning när det gäller behovet av en halvtidsöversyn. Frågan om halvtidsöversyn beror på hur lång den kommande tillståndsperioden blir. **Med en tioårig tillståndsperiod kan det finnas skäl att göra en halvtidsöversyn. Sveriges Radio anser emellertid att en sådan inte ska gälla inriktningen på sändningstillståndet eller uppdragets utformning och bredd utan enbart handla om ekonomiska förutsättningar med utgångspunkt i framtida behov.** En halvtidsöversyn som också omfattar inriktning och bredd riskerar att få karaktären av en ny public service-utredning. Konsekvenserna av det skulle i så fall bli att public service riskerar att befinna sig i ett tillstånd under mer eller mindre konstant utredande. Sveriges Radios bedömning är att det vore olyckligt. Med en sexårig tillståndsperiod är det Sveriges Radios bedömning att en halvtidsöversyn inte är lika nödvändig, men om den sker är det väsentligt att även den enbart inriktar sig på bolagens ekonomiska förutsättningar att utföra det uppdrag som skrivs ut i sändningstillståndet.

## Ett ständigt utredande

Inför varje nytt sändningstillstånd görs en grundlig utredning av public service som ligger till grund för en proposition och ett riksdagsbeslut om ett nytt tillstånd. Det finns ett behov av att med jämna mellanrum göra en ordentlig översyn av de olika verksamheterna, men däremellan är det väsentligt att programbolagen ges möjlighet att utan påverkan från den aktiva politiken kunna utveckla journalistikens innehåll, form och tillgänglighet. Samtidigt konstaterar Sveriges Radio att det vid slutet av 2019 kommer att ha pågått en treårig period av grundlig granskning och offentlig debatt om public service i Sverige. Ett antal rapporter och dokument kommer att ha publicerats, inklusive MPRT:s utredning om marknadspåverkan, medieutredningens PM om public service, halvtidsöversynen, MPRT:s utredning om 55 procents-målet och spegla hela landet, en särskild parlamentarisk finansieringsutredning liksom en parlamentarisk utredning om public service uppdrag och reglering.

**Sveriges Radio konstaterar att det finns en risk med att återkommande utredningar och översyner rörande verksamheternas innehåll, uppdrag, finansiering och organisation under pågående sändningstillståndsperiod påverkar oberoendet och därmed förtroendet på sikt. Dessutom innebär ett ständigt pågående utredningstillstånd framväxten av en kostsam byråkrati för att svara mot de krav på redovisning och analys som kommer utifrån.** Bolagens företagsledningar ansvarar för att parera en värld i snabb förändring medan riksdag och regering har möjlighet att ge långsiktiga och stabila ramar som ska gälla för en hel tillståndsperiod.

Enligt tilläggsdirektiven avser regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) senast i början av 2018. Sveriges Radio delar public service-kommitténs syn att det kan finnas skäl att genomföra begränsade ändringar av den reglering som

omger public service-bolagen sedan eventuella ändringar i YGL har genomförts. En sådan översyn bör begränsas till regleringsfrågor med utgångspunkt i de effekter en ändring av YGL kan få. En mer genomgående översyn riskerar att leda till samma effekter som en omfattande halvtidsöversyn kan få.

## 10.2 Sammansättningen av styrelsen i Förvaltningsstiftelsen

**Förslag:** Den som är verksam som riksdagsledamot får, i likhet med bla ledamöter i regeringen och anställda i regeringskansliet, inte vara styrelseledamot i Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR

**Bedömning:** Det bör slås fast i programföretagens bolagsordningar att verksamma riksdagsledamöter inte får vara ledamöter i programföretagens styrelser.

**Sveriges Radio instämmer i kommitténs bedömning att det borde införas en regel som utesluter att aktiva politiker kan utses som ledamöter i styrelserna för Förvaltningsstiftelsen och i programbolagen, eftersom det skulle öka avståndet mellan politiken och public service vilket gynnar oberoendet.**

Sveriges Radio konstaterar att det är väsentligt att Förvaltningsstiftelsens uppdrag bör vara oförändrat även under kommande tillståndperiod. Ordningen med tre separata styrelser för de tre programbolagen är väsentlig för att bolagen ska kunna utveckla sin verksamhet så effektivt som möjligt. I ett alltmer komplext mediasamhälle krävs omfattande kunskaper för att kunna fatta rätt beslut. Att säkerställa högsta styrelsekompetens kräver att respektive styrelse har tillräckligt mandat. Sveriges Radios bedömning är att ett vidgat uppdrag för Förvaltningsstiftelsen ökar svårigheterna att rekrytera högt kvalificerade styrelseledamöter för respektive bolagsstyrelse. Med ett vidgat uppdrag för Förvaltningsstiftelsens styrelse är det dessutom betydligt svårare att betrakta Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion som tre självständiga bolag, oberoende av varandra, med egna ledningar och egna strategiska vägval. Att programbolagen även fortsättningsvis ska vara egna bolag konstateras dessutom i tilläggsdirektiven till den parlamentariska public service-kommittén.<sup>64</sup>

## 10.3 Vissa grundlagsfrågor

**Sveriges Radio delar kommitténs syn att en grundlagsbestämmelse som reglerar programbolagens existens, oberoende och finansiering skulle kunna stärka oberoendet.** Sveriges Radio anser att frågan bör utredas, ett grundlagsskydd inrättas och först därefter återuppta diskussionen om finansieringsmodeller.

<sup>64</sup> <https://www.regeringen.se/49e605/contentassets/59d8a420b12a422d840b4e1d43c36133/tillaggsdirektiv-till-kommitten-om-radio-och-tv-i-allmanhetens-tjanst-ku-201606-dir.-201773> (s. 7)



Historiskt har besluten om public service oftast fattats med brett riksdagsstöd. Det har funnits ett politiskt samförstånd om vikten av en oberoende och opartisk radio och tv i allmänhetens tjänst. Eftersom det rått samförstånd har skyddet varit därefter. Riksdagens beslut och en välvilligt inställd regering har ansetts vara tillräckligt.

Samtidigt är det väsentligt att notera att den blocköverskridande uppgörelse som fanns innan valet 2006 snabbt revs upp och tillståndspanen kortades till tre år (2007-2009). Tanken var att det skulle vara möjligt att fatta nya beslut om public service inom mandatperioden. Det visar att det inte är självklart att nya politiska konstellationer lever upp till tidigare överenskommelser och beslut. Därför finns det skäl att ifrågasätta hur hållbara de överenskommelser är som dagens public service-kommitté träffar oavsett om ambitionen välvilligt är att skapa långsiktighet. Sveriges Radios bedömning är att det finns skäl att säkerställa oberoendet för public service även för politiskt mer instabila tider, dagens beslutsfattare är inte med säkerhet samma som morgondagens.

## Ett riksdagsbeslut bort

Sveriges Radio vill poängtera att med den parlamentariska osäkerhet som råder är det inte självklart att ingångna överenskommelser verkligen kommer att gälla efter nästa val. Även om tanken är att riksdagen ska fatta ett flerårigt beslut om bolagens ekonomi liksom att pengarna ska öronmärkas måste det poängteras att förändringar av finansieringsmodell, uppdrag och tilldelning bara ligger ett riksdagsbeslut bort. I flera europeiska länder har nya regeringar tagit ett fast grepp om public service-bolagen och gjort om deras uppdrag och minskat deras oberoende. Det senaste exemplet är den debatt som nu förs om Danmarks Radio i vårt grannland.

Samtidigt är det viktigt att påpeka att en eventuell grundlagsförändring inte får leda till att programbolagen betraktas som en myndighet eftersom bolagen i sådant fall både skulle riskera att dras närmare regering och riksdag och få konflikter mellan olika grundlagar som källskydd och offentlighetsprincip.

## 11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Den nya lagen om finansiering av public service och följdändringar i andra lagar träder i kraft den 1 januari 2019. Vid samma tidpunkt upphävs den nu gällande lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Den upphävda lagen gäller fortfarande i fråga om ärenden som inletts hos Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) för den nya lagens ikraftträdande.

När RIKAB avvecklats ska Kammarkollegiet ta över de uppgifter som enligt den nuvarande avgiftslagen faller på bolaget. Ärenden som ännu inte slutbehandlats ska överlämnas till Kammarkollegiet. Preliminära avgifter ska beräknas enligt särskilda bestämmelser 2019 och 2020. Straffbestämmelser enligt den nuvarande avgiftslagen ska inte tillämpas efter ikraftträdandet av den nya lagen.

De nya bestämmelserna i radio- och tv-lagen (2010:696) om tillståndsperiodernas längd träder i kraft den 1 januari 2025.

**Sveriges Radios bedömning är att det finansieringssystem som public service-kommittén föreslår inte på ett tillfredsställande sätt uppfyller de krav som formuleras i utredningsdirektiven.** I direktiven slås fast att utgångspunkten för ett nytt finansieringssystem är att de tre programbolagen ”ska ha finansiella förutsättningar att utveckla en oberoende verksamhet med hög legitimitet, kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet.”<sup>65</sup> Sveriges Radio anser att det finansieringssystem som föreslås, med en övergång från avgift till skatt, medför risker för de tre programbolagens oberoende med utgångspunkt i de resonemang som tidigare förts. Sveriges Radio anser att de oberoendestärkande åtgärder som föreslås i utredningen, oavsett hur lovvärda de är, inte väger upp de risker ett nytt system innebär.

## 12 Konsekvenser av förslagen

**Sveriges Radios bedömning är att flera av de analyser som ligger till grund för utredningens förslag inte är tillräckligt djupgående. Sveriges Radio anser att åtskilliga av de argument som anförs för en övergång till skattefinansiering går att ifrågasätta.** Till exempel kommitténs resonemang om att samtliga förslag som diskuteras i själva verket är att betrakta som skatt, att skattemodellen är mer långsiktigt stabil och kommer att få en högre legitimitet, att systemet kommer att betraktas som mer rättvist trots att vissa hushåll kommer att få betala tusentals kronor mer än andra för public service, att intäkterna skulle vara mer förutsägbara trots att det saknas ett mer grundläggande resonemang om hur en ihållande lågkonjunktur skulle drabba skattebasen för att ta några exempel.

<sup>65</sup> <http://www.regeringen.se/4afec2/contentassets/8f777458658b47e78d83ce21260b558c/radio-och-tv-i-allmanhetens-tjanst-dir-20161111> (s. 1)

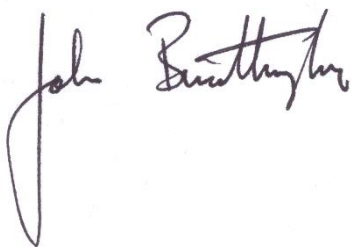
Sveriges Radio konstaterar vidare att de eventuella skattemässiga konsekvenserna för programbolagen, med avseende på direkt och indirekt skatt, vid en övergång till skattefinansiering inte har belysts i utredningen.

Sveriges Radio anser att grunden till flera av de avgörande slutsatser som görs i utredningen går att ifrågasätta. Sveriges Radio konstaterar att en så stor förändring som en övergång till skattefinansiering innebär bör göras med ett så kvalificerat och neutralt beslutsunderlag som möjligt. Det finansieringsförslag som presenterats är sannolikt av irreversibel karaktär vilket i ännu högre grad pekar på vikten av noggrannhet och fördjupning i de resonemang som föregår ett eventuellt beslut.

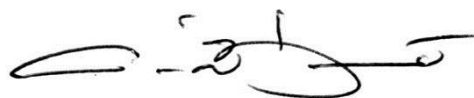
## 13 Författningskommentarer

Sveriges Radio har inga kommentarer.

Stockholm 23 januari 2018



John Brattmyhr,  
styrelseordförande Sveriges Radio AB



Cilla Benkö,  
vd Sveriges Radio AB