

Finansiering av public service

– för ökad stabilitet, legitimitet
och stärkt oberoende

*Delbetänkande av Parlamentariska
public service-kommittén*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:79

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24682-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 20 december 2016 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst. Genom tilläggsdirektiv till kommittén beslutade regeringen den 22 juni 2017 att utvidga uppdraget till att omfatta hur en ändamålsenlig reglering för radio och tv i allmänhetens tjänst kan utformas på kort och lång sikt. Uppdraget om finansieringssystemet ska redovisas senast den 17 november 2017 och uppdraget i övrigt senast den 29 juni 2018.

Genom beslut den 8 februari 2017 förordnade chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Alice Bah Kuhnke, styrelseordföranden Sture Nordh som ordförande i kommittén. Som övriga ledamöter förordnades samma dag riksdagsledamöterna Angelika Bengtsson, Rossana Dinamarca, Jan Ericson, Erik Ezelius, och Ida Karkiainen, ordföranden i kultur- och fritidsnämnden Gävle kommun Martina Kyngäs, riksdagsledamöterna Olof Lavesson, Per Lodenius och Niclas Malmberg samt f.d. riksdagsledamoten Olle Wästberg.

Som experter förordnades den 9 mars 2017 kanslirådet Anna-Karin Adolfsson, rättssakkunniga Emma Alskog, departementssekreterarna Anna Döös, Philip Fridborn Kempe och Sofia Wennberg DiGasper och rättsliga utredaren Mattias Karlsson.

Martin Persson anställdes som huvudsekreterare i kommittén fr.o.m. den 6 mars 2017. Linus Fredriksson anställdes som sekreterare fr.o.m. den 20 februari 2017. Cecilia Blomberg var anställd som sekreterare fr.o.m. den 6 april 2017 t.o.m. den 8 oktober 2017.

Kommittén har antagit namnet Parlamentariska public service-kommittén.

Härmed överlämnar kommittén delbetänkandet *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende* (SOU 2017:79), i vilket redovisas uppdraget om finansieringssystemet och delar av det övriga uppdraget avseende hur verksamhetens oberoende kan stärkas.

Stockholm den 16 oktober 2017

Sture Nordh

Angelika Bengtsson Rossana Dinamarca Jan Ericson

Erik Ezelius Ida Karkiainen Martina Kyngäs

Olof Lavesson Per Lodenius Niclas Malmberg

Olle Wästberg

/Martin Persson
Cecilia Blomberg
Linus Fredriksson

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 11 |
| 1 Författningsförslag | 21 |
| 1.1 Förslag till lag (2018:000) om finansiering av public service | 21 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)..... | 25 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 28 |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)..... | 32 |
| 1.5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)..... | 35 |
| 1.6 Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229) | 37 |
| 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:789) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter..... | 38 |
| 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret | 39 |
| 1.9 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1989:46) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst | 41 |
| 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet | 42 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2 | Inledning | 43 |
| 2.1 | Kommitténs direktiv | 43 |
| 2.2 | Utredningsarbetet | 44 |
| 2.3 | Public service och dess betydelse | 45 |
| 2.4 | Betänkandets disposition | 48 |
| 3 | Medierna och deras användare | 51 |
| 3.1 | Radio- och tv-marknaden | 53 |
| 3.1.1 | Radiomarknaden | 53 |
| 3.1.2 | Tv-marknaden | 54 |
| 3.2 | Mediekonsumtionen | 56 |
| 3.2.1 | Färre tv-apparater i hushållen | 57 |
| 3.3 | Internet som bärare av radio och tv | 58 |
| 3.3.1 | Infrastrukturen | 59 |
| 3.3.2 | Tillgång till egen utrustning | 59 |
| 3.4 | Hushållens sammansättning | 61 |
| 4 | Finansiering av public service förr och nu | 65 |
| 4.1 | En tv-avgift införs | 65 |
| 4.2 | Den nuvarande radio- och tv-avgiften | 66 |
| 4.2.1 | Avgiftsskyldighet | 66 |
| 4.2.2 | Uppbörd och kontroll | 69 |
| 4.2.3 | Betalningsvilja | 70 |
| 4.3 | Medelstilldelning till programföretagen | 72 |
| 5 | Internationell utblick | 75 |
| 5.1 | Public service i ett internationellt sammanhang | 75 |
| 5.1.1 | En stark ställning i det rättsliga ramverket | 75 |
| 5.1.2 | EU:s statsstödsregler måste beaktas | 77 |
| 5.2 | Finansieringsmodeller i andra länder | 80 |
| 5.2.1 | Översikt över länder med licensavgifter | 81 |
| 5.2.2 | Traditionell apparatavgift | 83 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.2.3 | Utvidgad apparatavgift | 85 |
| 5.2.4 | Obligatorisk hushållsavgift | 88 |
| 5.2.5 | Specialdestinerad skatt | 90 |
| 5.2.6 | Renodlad anslagsfinansiering | 93 |
| 6 | Vägval för den framtida finansieringen av public service | 97 |
| 6.1 | Radio- och tv-avgiften bör ersättas med en ny uppbördsmodell | 98 |
| 6.2 | Alternativ för utformningen av den nya uppbördsmodellen | 100 |
| 6.3 | Den nya uppbördsmodellen utgör en skatt..... | 103 |
| 6.3.1 | Tidigare utredningar | 103 |
| 6.3.2 | Bedömning av uppbördsmodellerna..... | 105 |
| 6.4 | Den nya uppbördsmodellen bör benämnas public service-avgift..... | 108 |
| 7 | Förslag till uppbördsmodell | 111 |
| 7.1 | En individuell public service-avgift..... | 111 |
| 7.2 | Företag och andra juridiska personer | 117 |
| 7.3 | Överföring och förvaltning av avgiftsmedlen | 118 |
| 7.4 | RIKAB:s verksamhet | 122 |
| 7.5 | Kommitténs bedömning av en individuell public service-avgift..... | 124 |
| 8 | Andra sätt att utforma public service-avgiften..... | 129 |
| 8.1 | Utvidgad apparatavgift | 129 |
| 8.2 | Obligatorisk hushållsavgift | 135 |
| 8.3 | Obligatorisk individuell avgift | 138 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 9 | Förstärkning av oberoendet genom medelstilledningen..... | 143 |
| 9.1 | Ett beslut om medelstilledning för hela tillståndsperioden | 144 |
| 9.2 | Förtydligande om vad avgiftsmedlen får användas till | 148 |
| 10 | Ytterligare förslag för att stärka oberoendet..... | 153 |
| 10.1 | Längden på kommande tillståndsperioder | 153 |
| 10.2 | Sammansättningen av styrelsen i Förvaltningsstiftelsen.... | 157 |
| 10.3 | Vissa grundlagsfrågor | 161 |
| 11 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 163 |
| 12 | Konsekvenser av förslagen | 171 |
| 12.1 | Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och alternativa lösningar | 172 |
| 12.2 | Samhällsekonomiska effekter | 173 |
| 12.2.1 | Konsekvenser för Radiotjänst i Kiruna AB | 173 |
| 12.2.2 | Konsekvenser för programföretagen | 173 |
| 12.2.3 | Konsekvenser för övriga företag | 174 |
| 12.2.4 | Övriga samhällsekonomiska konsekvenser | 175 |
| 12.3 | Offentligfinansiella effekter..... | 176 |
| 12.3.1 | Konsekvenser för myndigheter | 176 |
| 12.3.2 | Övriga konsekvenser för statens budget | 178 |
| 12.4 | Konsekvenser för allmänheten | 179 |
| 12.5 | Fördelningseffekter | 180 |
| 12.6 | Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen | 182 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 13 | Författningskommentar | 183 |
| 13.1 | Förslaget till lag (2018:000) om finansiering av public service | 183 |
| 13.2 | Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)..... | 192 |
| 13.3 | Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 196 |
| 13.4 | Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)..... | 197 |
| 13.5 | Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)..... | 201 |
| | Särskilda yttranden | 203 |
| | Källförteckning | 211 |
| | Bilagor | |
| | Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:111..... | 217 |
| | Bilaga 2 Kommittédirektiv 2017:73..... | 225 |

Sammanfattning

Parlamentariska public service-kommittén redovisar i detta delbetänkande sitt förslag till en finansierings- och uppbördsmodell för public service. Den bedöms vara långsiktigt stabil, legitim och värna verksamhetens oberoende från politiska och kommersiella intressen. I syfte att ytterligare stärka oberoendet föreslår kommittén också vissa ändringar när det gäller medelstildningen till programföretagen, sändningstillståndens giltighetstid och sammansättningen av styrelsen i ägarstiftelsen. Kommittén återkommer i slutbetänkandet till frågor om hur en ändamålsenlig reglering för public service kan utformas på kort och lång sikt.

Kapitel 2 Inledning

Betänkandet inleds med en beskrivning av kommitténs direktiv, utredningsarbetet och kommitténs syn på public service.

Kommittén anser att *public service* bör användas som benämning på sändningsverksamhet som bedrivs på uppdrag av statsmakterna och finansieras av allmänheten, i Sverige genom programföretagen Sveriges Radio (SR), Sveriges Television (SVT) och Sveriges Utbildningsradio (UR). Begreppet har fått starkt fäste i dagligt svenskt språkbruk och speglar bättre än *radio och tv i allmänhetens tjänst* den utveckling där de traditionella gränserna mellan ljud, bild och text blir allt vagare och mindre betydelsefulla för publiken.

Oberoende medier utgör ett fundament i det demokratiska samhället genom sin funktion som central informationskälla, vakthund och offentligt rum för samhällsdebatt. Ökad konkurrens och större press på de kommersiella medierna ökar vikten av att det finns oberoende medier med hög legitimitet hos allmänheten och stabil finansiering som kan bidra till att medborgarna är välinformerade och kan föra konstruktiva diskussioner utifrån gemensamma verklighets-

bilder. Genom att tillgodose dessa behov är public service en demokratisk kollektiv nyttighet som gynnar alla medborgare, oavsett om utbudet konsumeras eller inte. Som en konsekvens av detta bör alla medborgare vara med och bidra till finansieringen av public service. Centralt i uppdraget till programföretagen är bl.a. att utifrån krav på saklighet och opartiskhet granska makthavare, bevaka viktiga samhälls- och kulturfrågor och ge utrymme för en mångfald av uttryck och åsikter som annars inte hade syns eller hörts i offentligheten.

Kapitel 3 Medierna och deras användare

I kapitel 3 beskrivs dels medieutvecklingen med fokus på hur medborgarnas tillgång till och användning av radio och tv förändras, dels hur hushållens sammansättning och ekonomi ser ut.

Sammantaget ger utvecklingen en bild av att möjligheten för programbolagen att tillhandahålla sitt utbud via internet får en allt större betydelse. En grundläggande drivkraft är den tekniska utvecklingen som möjliggör konsumtion av tv och radio också via datorer, surfplattor och mobiler. Det ger förutsättningar för en flexibel och individuell mediekonsumtion som uppskattas av publiken. Samtidigt minskar den traditionella tv-apparatens betydelse. Människor i Sverige är i ett internationellt perspektiv teknikvänliga och anammar tidigt ny teknik. Ett framtidssäkert finansieringssystem måste förhålla sig till detta och att den kontinuerliga teknikutvecklingen kommer att innebära fortsatta förändringar i konsumtionsmönstren.

Vid sidan av den förändrade mediekonsumtionen är hushållens varierande sammansättning en viktig aspekt för frågan om det framtida finansieringssystemet. Statistiken visar att andelen ensamhushåll i Sverige är jämförelsevis hög i ett europeiskt perspektiv. Vidare framgår att dessa hushåll har en lägre disponibel inkomst än genomsnittshushållet. Dessa förhållanden utgör också viktiga aspekter att beakta för frågan om finansieringssystemets legitimitet och långsiktiga hållbarhet.

Kapitel 4 Finansiering av public service förr och nu

I kapitel 4 redogörs för hur radio- och tv-avgiften och medelstillelningen till programföretagen är utformad i dag. Det presenteras också en analys av allmänhetens betalningsvilja.

Den nuvarande radio- och tv-avgiften tas ut med stöd av lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (nuvarande avgiftslag). Avgiftsuttaget är kopplat till innehav av en tv-mottagare och ska betalas av alla hushåll och juridiska personer som äger, hyr eller lånar en tv-mottagare. Radio- och tv-avgiften uppgår för närvarande till 2 340 kronor per hushåll och år.

Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), som ägs gemensamt av SR, SVT och UR, ansvarar för uppbörderna av radio- och tv-avgiften. RIKAB ansvarar även för förvaltningen av avgiftsmedlen i Riksgäldskontoret och bedriver avgiftskontroll. Antalet inbetalda radio- och tv-avgifter har sjunkit under de senaste åren, dels till följd av att nyförsäljningen av tv-apparater har sjunkit, dels för att hushållens tillgång till tv-apparater i hemmet minskar. Detta har medfört att resultatet på rundradiokontot har försämrats trots höjningar av avgiftsnivån. Avgiftsskolket är betydande. Enligt kommitténs beräkningar är det mellan 11 och 15 procent av de hushåll som har tillgång till en tv-apparat och är avgiftsskyldiga som inte betalar radio- och tv-avgift.

Medelstillelningen till programföretagen har sedan 2002 räknats upp med 2 procent per år, med undantag för 2010 då den höjdes med 3 procent. Riksdagen fattar ett riktlinjebeslut om medelstillelningen till programföretagen inför varje ny tillståndperiod samt årliga medelsbeslut i samband med budgetpropositionen.

Kapitel 5 Internationell utblick

Kapitel 5 innehåller såväl en beskrivning av det internationella ramverket för public service som en genomgång av hur finansieringen av public service har utformats i olika länder.

Public service har en stark ställning i det rättsliga ramverket som garant för mångfalden i medieutbudet, vilket bl.a. bekräftas i EU:s fördrag. Samtidigt utgör finansiering av public service normalt statligt stöd i EU-rättslig mening och måste därmed anpassas till unionens regelverk för detta. Det betyder att ändringar i finansierings-

modellen kan behöva anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan de genomförs, beroende på hur betydande de är.

Det finns en stor variation mellan hur olika europeiska länder har utformat sina system för finansiering av public service-medier. Med utgångspunkt i vem som är betalningsskyldig, vad som ligger till grund för denna skyldighet och hur inkomsterna kommer verksamheten till del kan systemen delas in i fem typer: traditionell apparatavgift (förutom Sverige bl.a. Norge och Österrike), utvidgad apparatavgift (bl.a. Danmark och Storbritannien) obligatorisk hushållsavgift (Tyskland och Schweiz), specialdestinerad skatt (Finland och Island) och renodlad anslagsfinansiering (bl.a. Nederländerna och Ungern).

Kapitel 6 Vägval för den framtida finansieringen av public service

I kapitel 6 diskuteras vilka slutsatser som bör dras avseende den framtida finansieringen av public service i Sverige utifrån den utveckling och kontext som har beskrivits i kapitel 3–5.

Mot bakgrund av direktiven bör en framtida finansieringsmodell uppfylla tre kriterier. För det första ska den vara långsiktigt stabil, dvs. över tid garantera en förutsebar och ändamålsenlig finansiering. För det andra ska den vara legitim och ha högt förtroende hos allmänheten, vilket bl.a. kräver att den är solidarisk, rättvis och resurseffektiv. För det tredje ska den värna verksamhetens oberoende, vilket bl.a. innebär att de medel som samlas in i systemet endast kan användas till public service.

Kommittén bedömer att nuvarande radio- och tv-avgift inte längre lever upp till ovanstående kriterier och därför behöver bytas ut. Vid utformningen av en ny uppbördsmodell finns olika alternativ utifrån grundläggande frågeställningar om vem som ska finansiera public service-verksamheten och hur den betalningsskyldige ska definieras. Oavsett vilket av de aktuella alternativen som väljs kommer uppbördsmodellen att betraktas som en skatt. Detta hindrar dock inte att den nya uppbördsmodellen benämns public service-avgift.

Kapitel 7 Förslag till uppbördsmodell

I kapitel 7 lämnar kommittén sitt förslag till en uppbördsmodell. Förslaget innebär att den nuvarande radio- och tv-avgiften ersätts med en *individuell public service-avgift* som regleras i en ny lag vilken börjar gälla den 1 januari 2019. Avgiften ska betalas av alla som är obegränsat skattskyldiga, har en beskattningsbar förvärvsinkomst och som fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång. Avgiften ska betalas med 1 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten upp till en inkomst som motsvarar 2,127 gånger inkomstbasbeloppet för beskattningsåret. Den maximala public service-avgiften beräknas för 2019 uppgå till 1 308 kronor per person och år. Företag och andra juridiska personer bör inte omfattas av avgiftsskyldigheten.

Skatteverket får i uppdrag att sköta uppbörden. Avgiften tas in inom ramen för skattesystemet och specificeras på inkomstdeklarationen, på samma sätt som begravningsavgiften.

Avgifterna ska redovisas mot inkomstitel på inkomstsidan i statens budget och genom specialdestinering placeras på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret, benämnt public service-kontot. Kammarkollegiet ska förvalta kontot och betala ut medlen till programföretagen i enlighet med riksdagens beslut.

Genom att Skatteverket och Kammarkollegiet övertar ansvaret för uppbörden och förvaltningen av avgiftsmedlen kan statens avtal med RIKAB sägas upp, vilket innebär att bolaget avvecklas. RIKAB bör dock finnas kvar under 2019 för att ta hand om kvarvarande radio- och tv-avgiftsärenden och informera allmänheten om det nya finansieringssystemet.

Kommittén bedömer att uppbördsmodellen enligt detta förslag är långsiktigt stabil, legitim och värnar programföretagens oberoende. Den nya individuella public service-avgiften kommer liksom den nuvarande radio- och tv-avgiften att fungera som ett slutet finansieringssystem i vilket avgiftsmedlen kommer programföretagen till del utan att passera ett anslag på utgiftssidan i statens budget. Medlen är därmed inte takbegränsade och ingår inte i de årliga budgetförhandlingarna.

Kapitel 8 Andra sätt att utforma public service-avgiften

I kapitel 8 beskrivs tre alternativa sätt att utforma public service-avgiften och en bedömning görs av hur dessa uppfyller de kriterier som ställdes upp i kapitel 6. För samtliga alternativ gäller att RIKAB behåller ansvaret för uppbörderna och att avgiften krävs in via faktura.

En möjlighet är att införa en *utvidgad apparatavgift*, vilket betyder att avgiftsplikten breddas till att omfatta även datorer, surfplattor och mobiltelefoner med internetuppkoppling. Detta kräver en justering av definitionen av tv-mottagare i nuvarande avgiftslag men i övrigt relativt små lagändringar.

Ett annat alternativ är en *obligatorisk hushållsavgift*, vilket innebär att samtliga hushåll faktureras en avgift oavsett innehav av mottagningsutrustning. Även denna modell kan införas genom relativt enkla justeringar i avgiftslagen.

Ett tredje alternativ som också är frikopplat från innehav av mottagningsutrustning är en *obligatorisk individuell avgift*. Enligt detta ska avgiften betalas av alla personer som är över 18 år och har en beskattningsbar förvärvsinkomst. Avgiften ska uppgå till samma belopp för alla avgiftsskyldiga och är alltså inte relaterad till inkomsten.

Kommittén bedömer att samtliga alternativ är mer stabila och solidariska än nuvarande radio- och tv-avgift. I förhållande till den föreslagna modellen i kapitel 7 har de dock även ett antal nackdelar, framför allt avseende legitimiteten, vilket gör att de inte kan rekommenderas för den framtida finansieringen av public service.

Kapitel 9 Förstärkning av oberoendet genom medelstildelningen

I kapitel 9 redovisar kommittén sina förslag och bedömningar avseende hur public service-verksamhetens oberoende kan stärkas genom systemet för medelstildelning.

Kommittén föreslår att det av den nya avgiftslagen ska framgå att riksdagen fattar ett beslut om tilldelning av avgiftsmedel till programföretagen som gäller för hela tillståndspanoroden. Den beslutade tilldelningen ska fastställas i årliga beslut av riksdagen men utan en årlig omprövning av beloppens storlek. Med utgångspunkt i riksdagens beslut ska regeringen besluta om villkoren för användningen av avgiftsmedlen för hela tillståndspanoroden. I stället för de årliga bud-

getunderlagen bör programföretagen lämna in ett fördjupat underlag om verksamheten till regeringen inför varje tillståndsperiod.

Det föreslås också en bestämmelse i lagen om att avgiftsmedlen enbart ska finansiera public service-verksamhet och verksamhet som är direkt anknuten till den. Det innebär ett förtydligande om att de avgiftsinkomster som samlas in inte får användas till annan verksamhet, t.ex. inom myndigheter. I enlighet med denna princip ska även Skatteverkets och Kammarkollegiets kostnader för hanteringen av uppbördssystemet finansieras utanför avgiftssystemet.

Kapitel 10 Ytterligare förslag för att stärka oberoendet

I kapitel 10 lämnar kommittén förslag och bedömningar om hur public service-verksamhetens oberoende kan stärkas på andra sätt än genom medelstilldelningen.

Kommittén föreslår att det införs en ny bestämmelse i radio- och tv-lagen (2010:696) med innebörden att sändningstillstånden för programföretagen SR, SVT och UR ska gälla i åtta år. För att anpassa tillståndsperioderna till riksdagens mandatperioder ska de åttaåriga sändningstillstånden dock inte börja gälla förrän 2026.

Kommittén föreslår också att den som är verksam som riksdagsledamot inte får vara styrelseledamot i Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR. Huvuduppgiften för stiftelsens styrelse är att utse programföretagens styrelser, medan besluten om inriktningen på och finansieringen av public service fattas av regering och riksdag. Syftet med förslaget är att värna denna ansvarsfördelning som har konstruerats för att främja verksamhetens självständighet från statsmakterna. Av samma skäl bedömer kommittén även att det bör slås fast i programföretagens bolagsordningar att verksamma riksdagsledamöter inte får vara ledamöter i programföretagens styrelser.

I kapitlet diskuteras också om oberoendet för public service kan stärkas ytterligare genom ändringar i grundlagarna, något kommittén inte har möjlighet att föreslå. En sådan ändring skulle kunna vara att införa en grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering. En annan möjlighet kan vara att införa ett krav på att riksdagens beslut om finansiering och reglering av public service ska ske med kvalificerad majoritet.

Kapitel 11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I kapitel 11 behandlas vissa frågor kring införandet av förslagen.

Kommittén bedömer att den nya lagen om finansiering av public service bör kunna träda i kraft den 1 januari 2019, med hänsyn till behovet av tid för remissförfarande, beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling. Vid samma tidpunkt bör den nuvarande avgiftslagen upphöra att gälla.

Under 2019 föreslås RIKAB fortsatt ansvara för ärenden om radio- och tv-avgift som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Dessa ärenden ska handläggas enligt bestämmelserna i den upphävda lagen. Straffbestämmelserna, bl.a. för underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet, ska dock inte tillämpas efter ikraftträdandet. När RIKAB avvecklas ska Kammarkollegiet ta över hanteringen av kvarvarande ärenden.

Med anledning av införandet av den nya avgiftslagen föreslås ett antal författningsändringar bl.a. i skatteförfarandelagen (2011:1244), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och radio- och tv-lagen. Dessa ändringar föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2019.

Kommittén bedömer mot bakgrund av EU:s statsstödsregelverk och erfarenheter från Finland och Island att den föreslagna finansieringsmodellen inte kräver Europeiska kommissionens godkännande innan den införs.

Kapitel 12 Konsekvenser av förslagen

I kapitel 12 redogörs för konsekvenserna av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474) och kommitténs direktiv.

Kommitténs förslag till ett nytt finansieringssystem för public service innebär som nämns ovan att RIKAB avvecklas. Avvecklingen av bolaget kommer att leda till att Kiruna förlorar cirka 120 arbetstillfällen på heltid samt ytterligare arbetstillfällen på deltid. Programföretagens kostnader för RIKAB:s verksamhet kommer därmed att upphöra fr.o.m. 2020. Kostnaden för de företag och andra juridiska personer som, enligt nuvarande avgiftslag, betalar radio- och tv-avgift kommer att upphöra till följd av kommitténs förslag.

Skatteverket och Kammarkollegiet kommer att få ökade kostnader till följd av de uppgifter som följer av förslagen. De ökade kostnaderna föreslås i första hand finansieras genom att medel från an-

slag inom utgiftsområde 17 eller utgiftsområde 1 flyttas till Skatteverkets respektive Kammarkollegiets förvaltningsanslag.

Intäkterna från public service-avgiften kommer att redovisas på inkomstsidan i statens budget och räknas in i skattekvoten. Kommittén bedömer att budgetsaldot och det finansiella sparandet endast påverkas marginellt.

Den föreslagna finansieringsmodellen har positiva fördelnings-effekter och bidrar till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Särskilda yttranden

Till delbetänkandet har fogats tre särskilda yttranden som har avgetts av ledamoten *Angelika Bengtsson* (Sverigedemokraterna), ledamoten *Rossana Dinamarca* (Vänsterpartiet) och ledamöterna *Olof Lavesson* och *Jan Ericson* (Moderaterna).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2018:000) om finansiering av public service

Härigenom föreskrivs följande.

Finansiering av public service

1 § Public service-verksamhet och verksamhet som är direkt anknuten till den ska finansieras med en public service-avgift enligt denna lag under förutsättning att

1. sändningstillstånd enligt 4 kap. 3 § eller 11 kap. 1 § första stycket radio- och tv-lagen (2010:696) har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten, och

2. tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam.

Beslut om tilldelning av avgiftsmedel

2 § Riksdagen beslutar om tilldelning av avgiftsmedel för sådan verksamhet som avses i 1 §. Ett sådant beslut ska fattas inför varje tillståndsperiod och avse hela tillståndsperioden. Den beslutade tilldelningen fastställs i årliga beslut av riksdagen.

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

Vem ska betala avgift?

3 § Den som är obegränsat skattskyldig enligt 3 kap. 3–5 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) och har fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång ska betala public service-avgift.

Storleken på avgiften

4 § Underlaget för avgiften är den avgiftsskyldiges beskattningsbara förvärvsinkomst enligt 1 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Avgiftsunderlaget ska dock högst motsvara en beskattningsbar förvärvsinkomst om 2,127 gånger inkomstbasbeloppet för beskattningsåret.

5 § Public service-avgift ska betalas med 1 procent av avgiftsunderlaget enligt 4 §.

När skyldigheten att betala avgift upphör

6 § Public service-avgift ska betalas till och med det år den avgiftsskyldige avlider. Det som skulle ha gällt för den avlidne ska för dödsåret tillämpas för dödsboet.

Förfaranderegler

7 § Bestämmelser om förfarandet vid uttag av public service-avgift finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Skatteverkets överföring av avgiftsmedel

8 § De avgiftsmedel som Skatteverket får in ska föras över till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret (public service-kontot).

9 § Skatteverket ska varje månad föra över preliminära avgiftsmedel till public service-kontot. De preliminära avgiftsmedlen ska motsvara en tolfedel av de preliminära avgifter som beräknas i andra stycket.

De preliminära avgifterna beräknas genom att ta storleken av de public service-avgifter som bestämts i Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 6 § skatteförfarandelagen (2011:1244) året före beskattningsåret uppräknat med den procentuella förändringen av inkomstbasbeloppet mellan andra året före beskattningsåret och beskattningsåret.

10 § Om beloppet för de preliminära avgiftsmedel som ska föras över inte är uträknat vid överföringstillfällena i januari och februari, ska samma belopp som fördes över i december föregående år föras över. Om något av de belopp som fördes över i januari och februari inte motsvarar de belopp som skulle ha förts över ska beloppet för mars månad jämkas.

11 § En avräkning av de preliminära avgiftsmedlen ska göras mot de avgiftsmedel som Skatteverket faktiskt har fått in året efter det år då de preliminära avgiftsmedlen fördes över. En slutlig reglering av preliminära avgiftsmedel mot de slutliga avgifterna ska göras senast i mars andra året efter det år då de preliminära avgiftsmedlen fördes över.

Förvaltning av avgiftsmedel

12 § Kammarkollegiet ska ansvara för förvaltningen av de avgiftsmedel som Skatteverket för över till public service-kontot.

Utbetalning av avgiftsmedel till public service-verksamheten

13 § Kammarkollegiet ska ansvara för utbetalning av avgiftsmedlen i enlighet med riksdagens beslut enligt 2 §.

Redovisning och prognoser för public service-kontot

14 § Kammarkollegiet ska årligen lämna en förvaltningsberättelse för public service-kontot och redovisa en bedömning av kontots intäktsutveckling på kort och lång sikt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.
 3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för ärenden om radio- och tv-avgift som har inletts hos Radiotjänst i Kiruna AB före ikraftträdandet.
 4. Det som i den upphävda lagen anges om Radiotjänst i Kiruna AB ska efter den 31 december 2019 i stället gälla för Kammarkollegiet. Ärenden som inte har slutbehandlats den 31 december 2019 ska överlämnas till Kammarkollegiet.
 5. För beskattningsåren 2019 och 2020 ska vid tillämpningen av 9 § andra stycket, de preliminära avgifterna beräknas så att de motsvarar 1 procent av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster som beslutats enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) och som fastställts och begränsats enligt bestämmelserna i 3 och 4 §§.

1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Häri genom föreskrivs att 2 kap. 2 §, 12 kap. 3 §, 29 kap. 1 §, 46 kap. 3 § samt 56 kap. 6 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Lagen gäller också för avgifter enligt

- | | |
|---|---|
| 1. begravningslagen (1990:1144), | |
| 2. lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift, | |
| 3. lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, | |
| 4. lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, | |
| 5. socialavgiftslagen | 5. socialavgiftslagen |
| (2000:980), <i>och</i> | (2000:980), |
| 6. lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift. | 6. lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, <i>och</i> |

7. lagen (2018:000) om finansiering av public service.

12 kap.

3 §

De allmänna skattetabellerna ska grundas på att

1. inkomsten är oförändrad under kalenderåret,
2. mottagaren bara kommer att beskattas för den inkomst som anges i tabellen,
3. mottagaren inte ska betala någon annan skatt eller avgift än
 - a) kommunal inkomstskatt,
 - b) statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster,
 - c) begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144),
 - d) avgift enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift, *och*

d) avgift enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,

e) avgift som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund,

e) avgift som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, *och*

f) *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service,*

4. mottagaren inte kommer att medges något annat avdrag än grundavdrag vid beskattningen, och

5. mottagaren kommer att medges skattereduktion för allmän pensionsavgift och arbetsinkomst enligt 67 kap. 4–9 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

Tabellerna ska också ange skatteavdraget för

1. den som inte är skyldig att betala allmän pensionsavgift enligt 67 kap. 4 § inkomstskattelagen, och

2. den som inte har rätt till skattereduktion för arbetsinkomst enligt 67 kap. 5–9 §§ inkomstskattelagen.

29 kap.

1 §¹

Inkomstdeklaration ska lämnas till ledning för

1. bestämmande av underlag för att ta ut skatt eller avgift enligt

a) inkomstskattelagen (1999:1229),

b) lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,

c) 2 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,

d) lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i de fall som avses i 2 § första stycket 1–4 och 6–10 den lagen,

e) lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader,

f) lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,

g) 2 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, *och*

g) 2 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift,

h) lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift,

h) lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, *och*

i) *lagen (2018:000) om finansiering av public service,*

2. bestämmande av underlag för att ta ut egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980),

¹ Senaste lydelse 2011:1289.

3. bestämmande av skattereduktion, samt
4. beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken.

46 kap.

3 §

Betalningssäkring får inte användas för avgifter enligt

- | | |
|---|--|
| 1. begravningslagen (1990:1144), <i>och</i> | 1. begravningslagen (1990:1144), |
| 2. lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. | 2. lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, <i>och</i> |
| | 3. <i>lagen (2018:000) om finansiering av public service.</i> |

56 kap.

6 §²

I beslut om slutlig skatt ska Skatteverket även bestämma storleken på följande skatter och avgifter:

- | | |
|--|--|
| 1. skatt och avgift på de underlag som avses i 3 §, | |
| 2. skatt enligt 2 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, | |
| 3. begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144), | |
| 4. avgift enligt 2 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, | |
| 5. avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, <i>och</i> | 5. avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, |
| 6. egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980). | 6. egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980), <i>och</i> |
| | 7. <i>public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.</i> |

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

² Senaste lydelse 2012:136.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels att 29 kap. 4 § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 29 kap. 4 § ska utgå,
dels att bilagan till lagen ska ha följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

Radio- och TV-avgift

4 §¹

Sekretess gäller i ärende som avser radio- och TV-avgift för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjuugo år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för uppgifter i ärenden om radio- och tv-avgift enligt den upphävda lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

¹ Senaste lydelse 2009:1270.

*Bilaga²**Nuvarande lydelse*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

OrganVerksamhet

| | |
|---|--|
| Posten Aktiebolag | medverkan vid val (SFS 1993:1689 och 1993:1690), folkomröstning (SFS 1993:1696), tullkontroll (SFS 1993:1698), utlämnande av körkort (SFS 1993:1695) samt handläggning av flyttningsanmälningar (SFS 1993:1699) |
| <i>Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag</i> | <i>ärenden om radio- och TV-avgifter (SFS 1989:41)</i> |
| Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB och SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag samt det av staten ägda bolag som övertar ansvaret för de statligt finansierade bostadslånen | förvaltning av de lån som anges i bilagan till lagen (1996:1179) om ändrade förutsättningar för vissa statligt reglerade bostadslån m.m. samt lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål, i den mån handlingarna inkommit eller upprättats före den 1 januari 1997, och för tiden därefter sådana hand- |

² Senaste lydelse 2014:296.

lingar i låneärenden enligt förordningen (1983:1021) om tilläggs-lån för ombyggnad av bostadshus, m.m. som överlämnas av Boverket samt handlingar i ärenden om icke utbetalda bostadslån till ny- eller ombyggnad enligt nybyggnadslåneförordningen (1986:692) för bostäder eller ombyggnadslåneförordningen (1986:693) för bostäder

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

| | |
|--|---|
| Posten Aktiebolag | medverkan vid val (SFS 1993:1689 och 1993:1690), folkomröstning (SFS 1993:1696), tullkontroll (SFS 1993:1698), utlämnande av körkort (SFS 1993:1695) samt handläggning av flyttningsanmälningar (SFS 1993:1699) |
| Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB och SBAB, Statens | förvaltning av de lån som anges i bilagan till lagen (1996:1179) om |

Bostadslåneaktiebolag samt det av staten ägda bolag som övertar ansvaret för de statligt finansierade bostadslånen

ändrade förutsättningar för vissa statligt reglerade bostadslån m.m. samt lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål, i den mån handlingarna inkommit eller upprättats före den 1 januari 1997, och för tiden därefter sådana handlingar i låneärenden enligt förordningen (1983:1021) om tilläggs lån för ombyggnad av bostadshus, m.m. som överlämnas av Boverket samt handlingar i ärenden om icke utbetalda bostadslån till ny- eller ombyggnad enligt nybyggnadslåneförordningen (1986:692) för bostäder eller ombyggnadslåneförordningen (1986:693) för bostäder

1.4 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 och 12 §§, 5 kap. 12 §, 9 kap. 2 § och 11 kap. 1 och 4 §§ radio- och tv-lagen (2010:696) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §¹

Regeringen ger tillstånd att sända tv och sökbar text-tv om sändningsverksamheten finansieras med *radio- och tv-avgiften enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst*. Myndigheten för press, radio och tv ger tillstånd i övriga fall.

Regeringen ger tillstånd att sända tv och sökbar text-tv om sändningsverksamheten finansieras med *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service*. Myndigheten för press, radio och tv ger tillstånd i övriga fall.

12 §²

Ett tillstånd som har beviljats av regeringen att sända tv och sökbar text-tv *ska gälla för en viss tid som bestäms av regeringen*.

Ett tillstånd som har beviljats av regeringen att sända tv och sökbar text-tv *gäller för åtta år*.

Ett tillstånd som har beviljats av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv eller sökbar text-tv gäller för sex år. Om det finns särskilda skäl, får myndigheten besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid.

Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

¹ Senaste lydelse 2015:808.

² Senaste lydelse 2015:808.

5 kap.

12 §³

En leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Detta gäller även en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning eller sökbar text-tv genom tråd. Tillgängliggörandet ska ske i den omfattning som beslutas av regeringen, om verksamheten finansieras med *radio- och tv-avgift enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst*, och av Myndigheten för press, radio och tv i övriga fall. Ett sådant beslut ska gälla för en viss tid.

Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning tjänsten ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning ska leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas.

En leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Detta gäller även en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning eller sökbar text-tv genom tråd. Tillgängliggörandet ska ske i den omfattning som beslutas av regeringen, om verksamheten finansieras med *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service*, och av Myndigheten för press, radio och tv i övriga fall. Ett sådant beslut ska gälla för en viss tid.

9 kap.

2 §

Sändningsplikten enligt 1 § omfattar inte fler än fyra programtjänster som sänds samtidigt av en tillståndshavare vars verksamhet finansieras med *radio- och*

Sändningsplikten enligt 1 § omfattar inte fler än fyra programtjänster som sänds samtidigt av en tillståndshavare vars verksamhet finansieras med *public ser-*

³ Senaste lydelse 2015:808.

tv-avgiften enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. *vice-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.*

11 kap.

1 §⁴

Tillstånd att sända ljudradio meddelas av regeringen om sändningsverksamheten finansieras med *radio- och tv-avgiften enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst*. Regeringen meddelar också tillstånd att sända ljudradio till utlandet.

Tillstånd att sända ljudradio meddelas av regeringen om sändningsverksamheten finansieras med *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service*. Regeringen meddelar också tillstånd att sända ljudradio till utlandet.

Regeringen får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar till utlandet som sker med stöd av tillståndet.

Myndigheten för press, radio och tv får ge tillstånd att under en begränsad tid om högst två veckor sända ljudradio som inte är närradio eller kommersiell radio. Myndigheten får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av tillståndet.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen ge tillstånd att sända ljudradio i lokala sändningar som inte uppfyller kraven för närradio eller kommersiell radio.

4 §⁵

Ett tillstånd som beviljats av regeringen att sända ljudradio ska gälla för en viss tid som bestäms av regeringen.

Ett tillstånd enligt 1 § första stycket första meningen gäller för åtta år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025 i fråga om 4 kap. 12 § och 11 kap. 4 § och i övrigt den 1 januari 2019.

⁴ Senaste lydelse 2015:808.

⁵ Senaste lydelse 2012:702.

1.5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § och 8 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §¹

Försörjningsstöd lämnas för skäligena kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift,

2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäligena kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

8 kap.

7 §²

Kommunen ska bestämma den enskildes förbehållsbelopp genom att beräkna den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimibelopp. Boendekostnaden ska beräknas för sig och läggas till minimibeloppet. För sådan boendekostnad som anges i 5 § ska dock inget förbehåll göras.

Minimibeloppet ska, om inte annat följer av 8 §, alltid per månad utgöra lägst en tolfteedel av

1. 1,3546 prisbasbelopp för ensamstående, eller

¹ Senaste lydelse 2009:1233.

² Senaste lydelse 2017:47.

2. 1,1446 prisbasbelopp för var och en av sammanlevande makar och sambor.

Minimibeloppet enligt första stycket ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, *radio- och TV-avgift*, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.

Minimibeloppet enligt första stycket ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.6 Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)

Härigenom föreskrivs att 15 § indrivningsförordningen (1993:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Bestämmelserna om avbrytande av indrivning i 18 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska tillämpas även på

1. felparkeringsavgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

2. fordran enligt förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m.,

3. byggsanktionsavgifter enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900),

4. fordran enligt 48 § andra stycket jaktlagen (1987:259),

5. böter som tillkommer jaktvårdsfonden och viltskadefonden,

5. böter som tillkommer jaktvårdsfonden och viltskadefonden,

6. avgifter enligt lagen och (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, 6. avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond.

7. avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för indrivning av statliga fordringar som avser radio- och tv-avgift enligt den upphävda lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:789) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:789) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter ska tillämpas även på

1. felparkeringsavgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

2. fordran enligt förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m.,

3. byggsanktionsavgifter enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900),

4. fordran enligt 48 § andra stycket jaktlagen (1987:259),

5. böter som tillkommer jaktvårdsfonden och viltskadefonden, 5. böter som tillkommer jaktvårdsfonden och viltskadefonden,

6. avgifter enligt lagen och (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, och 6. avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond.

7. avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande ifråga om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter som avser radio- och tv-avgift enligt den upphävda lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

¹ Senaste lydelse 2011:377.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Uppgifter om make eller vårdnadshavare enligt 4 § första stycket 8 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret får i elektronisk form lämnas ut endast till myndigheter, banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsföretag, fondbolag, AIF-förvaltare, värdepappersbolag, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar, kreditupplysningsföretag, pensionsstiftelser, inrättningar för detaljhandel med läkemedel som bedrivs med tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel *och till Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag.*

Uppgifter om make eller vårdnadshavare enligt 4 § första stycket 8 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret får i elektronisk form lämnas ut endast till myndigheter, banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsföretag, fondbolag, AIF-förvaltare, värdepappersbolag, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar, kreditupplysningsföretag, pensionsstiftelser, *och till* inrättningar för detaljhandel med läkemedel som bedrivs med tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Uppgifter som avses i första stycket får i elektronisk form även lämnas ut till

1. sådana företag som på uppdrag av försäkringsföretag eller pensionsstiftelser administrerar försäkringar, pensioner eller liknande utfästelser, och

2. föreningar och stiftelser om uppgifterna behövs i samband med släktforskning.

¹ Senaste lydelse 2013:1035.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.9 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1989:46) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst

Härigenom föreskrivs att förordningen (1989:46) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ska upphöra att gälla vid utgången av december 2018.

Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för ärenden om radio- och tv-avgift som har inletts hos Radiotjänst i Kiruna AB före den 1 januari 2019.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet ska införas en ny paragraf, 8 d §, av följande lydelse.

8 d § Myndigheten utför de uppgifter som följer av lagen (2018:000) om finansiering av public service.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Inledning

2.1 Kommitténs direktiv

Enligt kommitténs ursprungliga direktiv (dir. 2016:111, se bilaga 1) ska en parlamentarisk kommitté analysera villkoren för radio och tv i allmänhetens tjänst och föreslå nödvändiga förändringar för att skapa fortsatt goda förutsättningar för verksamheten. Kommitténs uppdrag i denna del är att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst. Utgångspunkten är att Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) ska ha finansiella förutsättningar att utveckla en oberoende verksamhet med hög legitimitet, kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet.

Genom tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2017:73, se bilaga 2) utvidgas uppdraget till att omfatta hur en ändamålsenlig reglering för radio och tv i allmänhetens tjänst i ett nytt medielandskap kan utformas på kort och lång sikt. Kommitténs förslag och bedömningar ska, med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling, i alla delar syfta till att upprätthålla programföretagens integritet och oberoende.

Uppdraget om finansieringssystemet ska redovisas senast den 17 november 2017 och uppdraget i övrigt senast den 29 juni 2018.

I detta delbetänkande redovisar kommittén uppdraget om finansieringssystemet, men även delar av det övriga uppdraget avseende hur verksamhetens oberoende kan stärkas (se kapitel 9 och 10). Resterande frågor behandlas i slutbetänkandet.

2.2 Utredningsarbetet

Frågan om hur radio och tv i allmänhetens tjänst ska finansieras har, liksom olika frågor om förutsättningar och villkor för programverksamheten, behandlats av flera statliga utredningar under 2000-talet. Senast var 2012, då Public service-kommittén i betänkandet *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59) bl.a. presenterade en omfattande utredning av olika modeller för finansiering av verksamheten. Enligt vad som anges i direktiven har kommittén tagit tillvara denna utredning i arbetet med detta betänkande.

Kommittén har i faktainsamlingen bl.a. använt forsknings- och statistikmaterial om medierna och deras användare, t.ex. från Nordicom-Sverige och Post- och telestyrelsen. Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) har bistått med uppgifter om nuvarande avgiftssystem. Uppgifter om hushållens sammansättning har i huvudsak inhämtats från Statistiska centralbyrån.

Erfarenheter från andra länder har beaktats genom jämförande studier av olika modeller för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst i Europa, bl.a. med utgångspunkt i material från intresseorganisationer och statliga utredningar i andra länder. Även verksamhetens ställning i det internationella rättsliga ramverket, bl.a. EU:s statsstödsregelverk, har analyserats.

En källförteckning återfinns i slutet av betänkandet. Utöver de källor som nämns där bygger betänkandet på olika uppgifter som har hämtats in i särskild ordning. Dessa återfinns i kommitténs diarium (Komm2017/00395).

Kommittén har sammanträtt vid tio tillfällen. Till ett av dessa bjöds de verkställande ledningarna för SR, SVT och UR in för att redogöra för sin syn på finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst. Kommitténs ordförande och sekretariat har utöver detta haft en kontinuerlig kontakt med ledningarna och andra företrädare för programföretagen under arbetets gång. Ordförande och sekretariat har också träffat ledningarna för RIKAB, Kammarkollegiet, Ekonomistyrningsverket och Skatteverket, och haft kontakt med ordföranden för Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR.

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.

Varför kommittén använder public service som begrepp

Radio och tv i allmänhetens tjänst har sedan lång tid använts som benämning på sändningsverksamhet som bedrivs på uppdrag av statsmakterna och finansieras av allmänheten, i Sverige genom programföretagen SR, SVT och UR. Begreppet är en översättning av det engelska *public service broadcasting* som myntades på 1920-talet för verksamheten i brittiska BBC.

Radio och tv i allmänhetens tjänst är som begrepp starkt förknippat med det traditionella sättet att distribuera programmen, dvs. genom radio- och tv-sändningar via marknät, kabel och satellit. Villkoren för programverksamheten har dock ändrats i grunden under senare tid, genom utvecklingen av nya digitala och mobila plattformar där vilket innehåll som helst kan publiceras när som helst och till vem som helst (Nord 2016, s. 242). Med stöd av IP-baserad distributionsteknik kan programföretagen via multiplattformstrategier nå ut bredare till allmänheten, möta nya publikgrupper och utveckla nya tjänster som beställ-tv och s.k. poddradio. Med den nya tekniken förmedlas ett allt större utbud till publiken i en onlinemiljö där de traditionella gränserna mellan ljud, bild och text är vagare och mindre betydelsefulla för publiken. Vad som spelar allt större roll är i stället vem som är avsändare och att innehållet håller en viss kvalitet.

I takt med den beskrivna utvecklingen har forskare i princip slutat använda begreppet radio och tv i allmänhetens tjänst och använder i allt högre grad det engelska begreppet *public service media* (se t.ex. Lowe och Steemers 2012), eller *medier i allmänhetens tjänst* på svenska. Denna översättning är dock inte särskilt etablerad, varken i dagligt svenskt språkbruk eller i den allmänna debatten. Här har i stället begreppet *public service* fått ett starkt fäste, inte minst hos

programföretagen, som bl.a. kallar sin årliga redovisning av hur uppdraget har uppfyllts för public service-redovisning. Begreppet public service finns sedan 2006 även upptaget i Svenska Akademiens ordlista och är således en del av det svenska språket.

Mot denna bakgrund använder kommittén därför begreppet public service genomgående i detta betänkande, även i författningsförslagen, för att beteckna den verksamhet som bedrivs av SR, SVT och UR och finansieras med allmänna medel. Detta ska inte tolkas som att all verksamhet som programföretagen bedriver per definition är public service. Vilken betydelse kommittén lägger i begreppet kommer att utvecklas i slutbetänkandet, men i anslutning till frågan om hur verksamheten ska finansieras behöver några övergripande principer för utformningen av public service-uppdraget diskuteras redan nu.

Varför alla ska bidra till finansieringen av public service

Det är i dag ytterst få som ifrågasätter förekomsten av public service, utan dessa medier är i allmänhet accepterade och uppskattade (Nord 2016, s. 251). I Sverige råder också en bred politisk enighet om att det vid sidan av kommersiella medier behövs ett starkt och oberoende public service med högt förtroende hos allmänheten.

En förutsättning för en välfungerande demokrati är välinformerade och engagerade medborgare som bl.a. kan utkräva ansvar av maktavare, t.ex. i samband med val. Detta kräver i sin tur oberoende medier som har tillräckligt med resurser och kompetens att producera granskande journalistik av god kvalitet. Tillgången till oberoende medier och en mångfald i medielandskapet utgör därmed ett fundament i ett demokratiskt samhälle. Medier fyller en viktig funktion som central informationskälla, som vakthund och som ett offentligt rum för samhällsdebatt (Carlsson 2016, s. 488).

Ett demokratiskt samhälle behöver också grundas på någon form av social sammanhållning, dvs. att människor känner gemenskap och tillit till varandra, att toleransen inför olikheter är stor och att det finns utrymme för konstruktiva politiska diskussioner (Strömbäck 2015, s. 341 ff.). En förutsättning för detta är att människor har någorlunda gemensamma verklighetsbilder, och dessa förmedlas i mycket stor utsträckning av medierna.

Forskning visar att den sociala sammanhållningen i Sverige, mätt som grad av tillit till andra människor, är stabil och stark vid en jämförelse med andra länder (Oskarson och Rothstein 2012, s. 540 f.). Detta har sannolikt ett samband med att kunskapsklyftorna i vårt samhälle generellt är låga, vilket bl.a. anses bero på en internationellt sett hög nyhetskonsumtion. Nyhetssändningar med fasta tablåtider i tv under bästa sändningstid har i Sverige, liksom i övriga Norden, länge varit ett viktigt bidrag till medborgerlig kompetens och här spelar public service en avgörande roll (Carlsson 2016, s. 494). Medier med offentligt uppdrag har generellt bättre förutsättningar att tillgodose medborgarnas behov av att hålla sig välinformerade om det som händer i samhället och de åtnjuter ett större förtroende genom att stå friare gentemot offentlig och privat makt (Nord 2016, s. 251).

Att producera kvalitetsjournalistik är dyrt eftersom det kräver research, kontakt med källor och faktagranskning. Samtidigt har journalistiken ett värde både för den enskilde och för samhället som är långt större än det som ingår i marknadsaktörernas ekonomiska transaktioner och som människor betalar för sin mediekonsumtion (Allern och Pollack 2016, s. 38).

I en tid av ökande konkurrens från globala distributionsplattformar sätts den traditionella affärsmodellen för många kommersiella medier, dvs. intäkter från abonnenter och annonsörer, allt mer under press. Detta drabbar ofta journalistiken hårt genom neddragningar av personal och redaktionellt innehåll (Allern och Pollack 2016, s. 39 ff.).

Det kraftigt ökade medieutbudet innebär samtidigt att människors preferenser får allt större betydelse för vilka medier som väljs. Nyhetsselektiviteten riskerar att öka i takt med att människor i allt högre grad tar del av nyheter via sociala medier, där algoritmer allt mer styr vilken information vi exponeras för. Detta leder till en fragmentiserad mediekonsumtion som kan påverka den sociala sammanhållningen negativt (Strömbäck 2015, s. 348).

Den beskrivna utvecklingen ökar vikten av att det finns oberoende medier med hög legitimitet hos allmänheten och starka resurser genom en stabil finansiering. Dessa medier kan bidra till att medborgarna är välinformerade och kan föra konstruktiva diskussioner utifrån gemensamma verklighetsbilder. Genom att tillgodose dessa behov är public service en demokratisk kollektiv nytthet som gynnar alla medborgare, oavsett om utbudet konsumeras eller inte. Som

en konsekvens av detta bör alla medborgare vara med och bidra till finansieringen av verksamheten.

Av detta följer att programföretagen bör ha ett brett uppdrag att tillhandahålla innehåll som är relevant för publiken. Centralt i public service-uppdraget är att utifrån krav på saklighet och opartiskhet granska makthavare, bevaka viktiga samhälls- och kulturfrågor och ge utrymme för en mångfald av uttryck och åsikter som annars inte hade syns eller hörts i offentligheten. Public service kan också bidra till den sociala sammanhållningen genom att utgöra en betydande kulturinstitution som främjar det svenska kulturlivet och bidrar till att göra ett brett kulturutbud tillgängligt i hela landet.

Det är centralt att innehållet finns där publiken finns, oberoende av plattform. Det gäller inte minst när samhället befinner sig under påfrestning eller i kris samt vid höjd beredskap, då programföretagens sändningar utgör en viktig informationskälla. Detta ställer höga krav på att programföretagen ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution.

Kommittén återkommer i slutbetänkandet till frågorna om hur public service-uppdraget ska definieras, avgränsas och följas upp under kommande tillståndperiod.

2.4 Betänkandets disposition

Efter denna inledning där direktiven, utredningsarbetet och kommitténs syn på public service-begreppet har presenterats fortsätter betänkandet i följande tre kapitel med en redogörelse för det mediepolitiska utgångsläget för kommitténs förslag och bedömningar. I kapitel 3 beskrivs medborgarnas tillgång till och användning av olika medier, i kapitel 4 utformningen av uppbördssystemet och avgiftskontrollen i Sverige samt i kapitel 5 det internationella ramverket och olika finansieringssystem i andra europeiska länder.

I kapitel 6 diskuteras vilka slutsatser som bör dras av den beskrivna kontexten och utvecklingen när det gäller den framtida finansieringen av public service i Sverige. I kapitel 7 redogör kommittén för sitt förslag till en uppbördsmodell som bedöms vara långsiktigt stabil, legitim och som värnar programföretagens oberoende. I kapitel 8 diskuteras några alternativa sätt att utforma uppbördssystemet.

I kapitel 9 och 10 redovisar kommittén sina förslag och bedömningar avseende hur public service-verksamhetens oberoende kan stärkas, bl.a. när det gäller medelstildelningen och sändningstillståndens giltighetstid.

I kapitel 11 behandlas frågor kring införandet av författningsförslagen, i kapitel 12 redogörs för konsekvenserna av förslagen och i kapitel 13 återfinns en författningskommentar.

3 Medierna och deras användare

I detta kapitel beskrivs medieutvecklingen med fokus på hur medborgarnas tillgång till och användning av radio och tv förändras. Syftet är att belysa ett antal aspekter som är viktiga för frågan om det framtida avgiftssystemet. Kapitlet innehåller också en kortare beskrivning av hushållens sammansättning och ekonomi som bakgrund till de överväganden som presenteras i följande kapitel.¹

Den tekniska utvecklingen har skapat nya förutsättningar för mediemarknadens aktörer och för allmänhetens mediekonsumtion. Förändringarna kännetecknas bl.a. av att konkurrensen mellan medieföretagen blivit hårdare, att utbudet av medier ökat och att mediekonsumtionen individualiserats. Mediemarknadens internationalisering är en aspekt av förändringarna. Inhemska aktörer är i allt större utsträckning beroende av utvecklingen på global nivå. Det handlar både om att konkurrensen om publiken ökar och att medielandskapet blir alltmer komplext.

Public service har som alla andra aktörer på mediemarknaden att förhålla sig till dessa förändringar. En viktig fråga är hur innehållet distribueras. Regeringen bedömde i den senaste public service-propositionen att programföretagen utöver de tillståndspliktiga sändningarna själva bör bedöma var programutbudet ska göras tillgängligt. Programföretagens bedömning ska baseras på publikens efterfrågan, publikens tillgång till och användning av olika distributionsformer samt publikens tillgång till utrustning för att tillgodogöra sig utbudet (prop. 2012/13:164, s. 49).

SVT har en fortsatt stark ställning på tv-marknaden och SR dominerar på radioområdet sett till lyssnarandel. Programföretagens ut-

¹ Utvecklingen på medieområdet, bl.a. vad gäller strukturella förskjutningar i medielandskapet och medborgarnas förändrade nyhetskonsumtion (t.ex. via internet och sociala medier), har beskrivits mer utförligt i Medieutredningens två betänkanden och forskningsantologi (SOU 2015:94, SOU 2016:30 och SOU 2016:80).

bud på andra plattformar än de traditionella markbundna sändarnäten har också utvecklats de senaste åren. Ett exempel är att SVT sedan februari 2013 tillhandahåller sina linjära tv-sändningar, dvs. de tablålagda sändningarna via marknäten, också via webben.

När det gäller allmänhetens förtroende för medier så ligger public service-företagen högt i jämförelse med andra medieföretag. Förtroendet för SR och SVT har dock minskat det senaste året. Andelen av befolkningen som uppger att de har mycket eller ganska stort förtroende för SR har minskat från 70 till 64 procent det senaste året. För SVT är motsvarande minskning från 66 till 60 procent. Jämförelsevis har förtroendet för Dagens Nyheter minskat från 46 till 44 procent och för TV4 uppger nu 27 procent mot 29 procent för ett år sedan att de har mycket eller ganska stort förtroende (Medieakademien 2017, s. 17).

I direktiven till kommittén framhåller regeringen att konsumtionen av radio och tv via traditionella mottagare sedan ett antal år minskar, samtidigt som användningen av internet som plattform för radiolyssnande och tv-tittande ökar markant, särskilt i yngre målgrupper. Utvecklingen riskerar enligt regeringen att leda till en situation där ansvaret för finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst åligger ett minskande antal hushåll som innehar en traditionell tv-mottagare, medan allt fler konsumerar programföretagens utbud via internet utan att delta i finansieringen. Det innebär en risk att legitimiteten för det nuvarande radio- och tv-avgiftssystemet urholkas.

Sammantaget innebär utvecklingen att det blir allt viktigare för programbolagen att kunna tillhandahålla sitt utbud via internet. En grundläggande drivkraft är den tekniska utvecklingen som möjliggör en annan konsumtion av tv och radio än tidigare. Det är en flexibel och individuell mediekonsumtion som inte längre kräver innehav av en traditionell tv-apparat. Publiken har i allt större utsträckning bejakat denna utveckling. Ett framtidssäkert finansieringssystem måste beakta de förändrade konsumtionsmönster som denna utveckling innebär.

3.1 Radio- och tv-marknaden

3.1.1 Radiomarknaden

Radiomarknaden i Sverige är koncentrerad till tre aktörer, SR samt de två kommersiella nätverken Bauer Media och MTG Radio. Företagens verksamhet bedrivs i huvudsak i form av analoga sändningar på FM-bandet. I vissa områden förekommer även DAB-sändningar. Det marksända utbudet finns också tillgängligt på internet som webbradio och via särskilda appar framtagna av radioföretagen.

SR har fler lyssnare än den kommersiella radion. Enligt företaget Kantar Sifos tekniska PPM-mätningar (portable people meter) är SR:s andel av lyssnartiden 76,8 procent och den kommersiella radions andel 23,2 procent (Kantar Sifo 2017, s. 31).²

SR beskriver sitt utbud som en integrerad helhet som står på tre ben: marksänd radio, digitala plattformar och sociala medier. På webbplatsen sverigesradio.se finns hela utbudet av kanaler, program och poddradio tillgängligt. Flera appar för smarta mobiltelefoner erbjuds, t.ex. SR Play, som i snitt hade över 500 000 unika användare per vecka under 2016, vilket var en ökning med 17 procent jämfört med 2015. SR utnyttjar också s.k. tredjepartsplattformar, t.ex. Facebook och Youtube, för att interagera med publiken (SR 2017, s. 47 ff.).

Den kommersiella delen av radiomarknaden i Sverige är liten i ett internationellt perspektiv. Intäkterna från reklamförsäljning har varierat de senaste åren men visar på en uppåtgående trend. Försäljningstillväxten år 2015 uppgick till 7,2 procent. Tillväxten fortsatte 2016 med en uppgång på 11,3 procent. Sammanlagt såldes radio-reklam för 843 miljoner kronor förra året. Det kan jämföras med reklaminvesteringarna i tv-mediet och i internet som uppgick till 5 452 miljoner kronor respektive 15 732 miljoner kronor (IRM 2017).

² Mätningarna bygger på att en särskilt rekryterad panel i åldern 12–79 år bär en liten mottagare som fångar upp radioljud. Lyssningen registreras oavsett om den sker via FM eller via webben.

3.1.2 Tv-marknaden

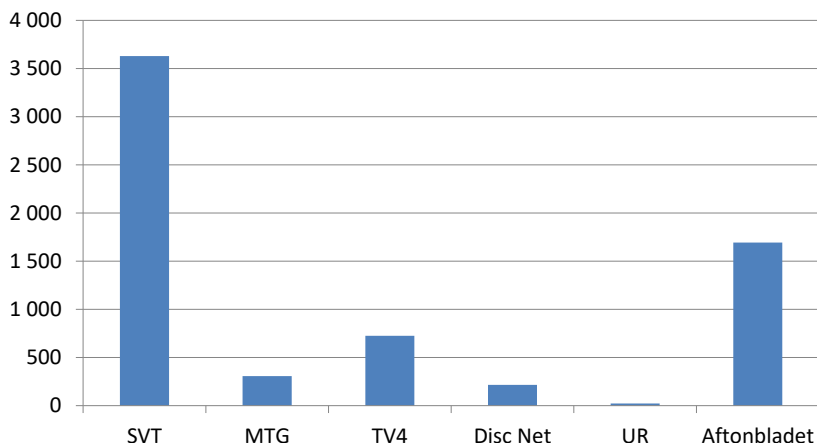
Den svenska tv-marknaden, definierad utifrån de företag som levererar program via marknät, kabelnät och satellit, består i huvudsak av fyra aktörer. Det är SVT/UR, Bonnier med TV4-gruppen, MTG med bl.a. TV3 och Discovery Networks med bl.a. Kanal 5. Kännetecknande för den kommersiella tv-marknaden är att den är abonnemangsdreven. I december 2016 fanns det enligt Post- och telestyrelsen (PTS) 5,3 miljoner digitala och analoga tv-abonnemang i Sverige (PTS 2017c, s. 52). Det finns således fler abonnemang än hushåll beroende på att många har ett analogt kabel-tv-abonnemang via fastighetsägaren och därutöver något betal-tv-abonnemang. Dessa abonnemang avser paket av linjära tv-kanaler som följer en fastlagd tablå. Utöver hushåll som innehar tv-abonnemang finns det hushåll som endast tar del av fri-tv via marknätet. PTS har uppskattat att 8 procent av hushållen har fri-tv som enda mottagningsätt för tv i sitt permanentboende (PTS 2017c, s. 59 f.).

De fyra dominerande aktörerna på den svenska tv-marknaden svarade under 2016 för 93 procent av allt tv-tittande. SVT/UR är störst och stod för 36 procent, Bonnier (TV4) för 31 procent, MTG för 16 procent och Discovery Networks för 10 procent (MMS 2017a, s. 15).

En företeelse som vuxit starkt de senaste åren är de s.k. svod-tjänsterna (subscription video on demand). Enligt MMS abonnerar över fyra miljoner svenskar på någon form av svod-tjänst. Netflix och Viaplay är störst på detta område (MMS 2016). Utvecklingen innebär att den traditionella betal-tv-sektorns aktörer får konkurrens från ett helt nytt håll.

Konkurrensen på tv-området ökar också genom att internationella aktörer som Facebook och Youtube tillhandahåller rörlig bild. Även inhemska aktörer som inte har sin ursprungliga verksamhet inom rörlig bild breddar sin verksamhet och börjar tillhandahålla webb-tv. Ett exempel är tidningsföretagen. MMS mäter bl.a. webb-tv-konsumtionen som antalet startade strömmar per dag och mängden konsumerad webb-tv i timmar per dag. Mätningarna omfattar webb-tv från SVT, UR, TV4, Discovery Networks och Aftonbladet. Statistiken visar bl.a. att SVT:s innehåll når en stor publik via webben (figur 3.1).

Figur 3.1 Antal webb-tv starter per dag (tusental)



Källa: MMS: Månadsrapport 2017:4.

Distribution av SVT:s och UR:s innehåll

SVT:s sändningar ska enligt företagets sändningstillstånd nå hela landet. Det innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna. Av sändningstillstånden framgår att teknik för digitala marksändningar ska användas och att sändningarna också får distribueras på andra sätt så att de blir möjliga att ta emot i hela Sverige. Sändningarna ska vidare enligt tillståndet utformas på ett sådant sätt att de inte bara kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet. Av anslagsvillkoren följer att SVT:s sändningar ska kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd radio- och tv-avgift. Marknätssändningar är således den centrala distributionsformen och SVT:s sändningar är fritt tillgängliga för alla som kan sätta upp en antenn för mottagning. För hushåll i flerbostadshus som saknar möjlighet att ordna mottagning genom egen antenn, men är anslutna till ett kabel-tv-nät, innebär radio- och tv-lagens (2010:696) regler om vidareändningsplikt (9 kap.) att operatören är skyldig att se till att de som är anslutna till nätet kan ta emot SVT:s kanaler utan särskild betalning. SVT:s sändningar är också tillgängliga via det öppna internet. En förutsättning för detta är dock att användaren har ett abonnemang och betalar för den nödvändiga datatrafiken.

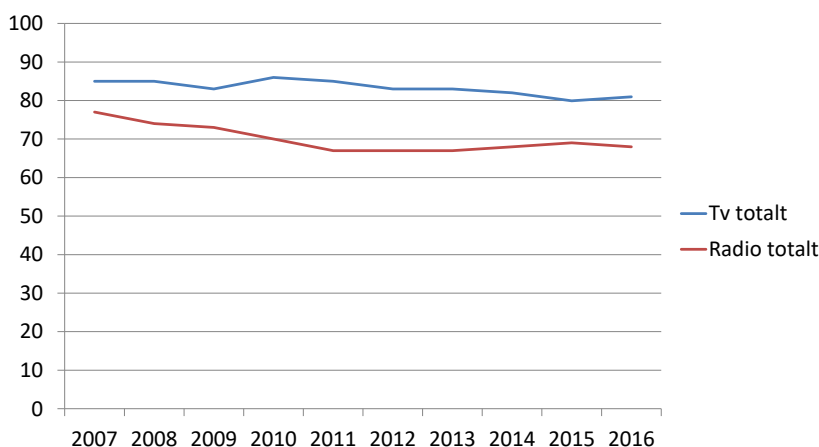
Grunden för SVT:s online-tjänster är svt.se och egna applikationer. Företagets programutbud finns inte tillgängligt på exempelvis sociala medie-plattformar. SVT redovisar i sin public service redovisning för 2016 att det traditionella tv-tittandet står för den absolut största delen av användningen, även om räckvidden växt kraftigt för de olika internetbaserade plattformarna (SVT 2017, s. 27 ff.). Av redovisningen framkommer även att knappt tre av fyra svenskar använder SVT:s tv-kanaler en genomsnittlig vecka medan nästan hälften tar del av SVT:s webbutbud. Ungefär en miljon svenskar tar del av SVT:s utbud enbart via de digitala tjänsterna, främst SVT Play.

UR sänder i marknätet i SR:s och SVT:s kanaler samt i Kunskapskanalen som drivs gemensamt med SVT. UR:s utbud finns också tillgängligt på webben via UR Play och ur.se (UR 2017, s. 17 ff.).

3.2 Mediekonsumtionen

De senaste årens statistik över användningen av medier visar att det samlade användandet av radio och tv är relativt stabilt, men något minskande (figur 3.2). Tv och radio är fortsatt viktiga medieformer och har totalt sett en hög användning bland allmänheten.

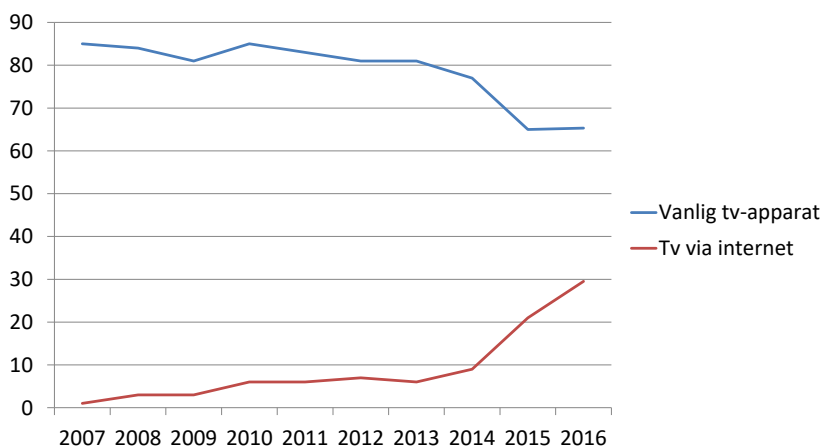
Figur 3.2 Andel av befolkningen 9–79 år som använder radio och tv en genomsnittlig dag 2007–2016 (%)



Källa: Nordicom-Sverige, Mediebarometern 2016.

Under senare år kan dock ett nytt mönster skönjas där användningen av nya plattformar för att ta del av medier ökar. Nordicom-Sveriges senaste undersökning visar att det totala tv-tittandet har minskat marginellt de senaste åren samtidigt som allt fler tittar på webb-tv definierat som traditionell tv via internet (figur 3.3). Andelen som tittar på webb-tv en genomsnittlig dag har ökat från 22 procent till 30 procent mellan 2015 och 2016. Användningen av webb- och podd-radio ökar också, men inte i samma utsträckning som webb-tv-användningen. Andelen av befolkningen som använder webb-/podd-radio en genomsnittlig dag uppgår till 9 procent (Nordicom-Sverige 2017). När det gäller lyssnande på radio med traditionell radiomot-tagare saknas jämförbar statistik.

Figur 3.3 Andel av befolkningen 9–79 år som använder vanlig tv-apparat respektive tittar på tv via internet en genomsnittlig dag 2007–2016 (%)



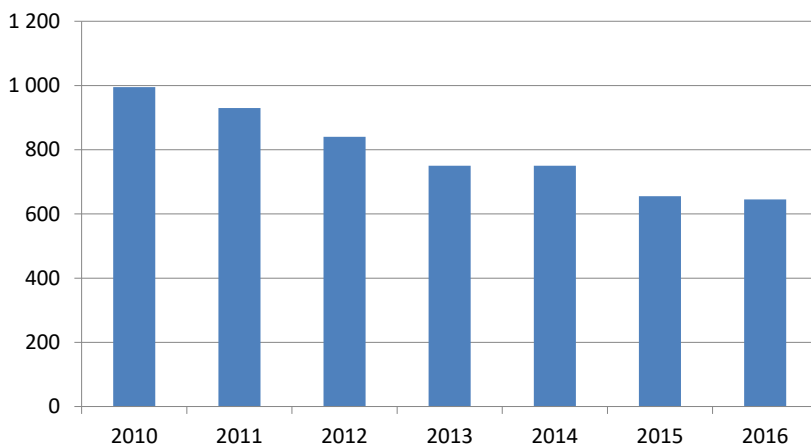
Källa: Nordicom-Sverige, Mediebarometern 2016.

3.2.1 Färre tv-apparater i hushållen

Statistiken över medieanvändningen visar att den traditionella tv-apparaten får mindre betydelse för allmänhetens möjlighet att ta del av tv. Andra undersökningar pekar också på att antalet tv-apparater i hushållen minskar. Enligt Mediebarometern 2016 så har 93 procent av hushållen numera tillgång till tv genom en vanlig tv-apparat eller en smart tv, jämfört med 98 procent 2008. Enligt Radiotjänst i Kiruna

AB, som baserar sin bedömning på uppgifter från MMS, Statistiska centralbyrån (SCB) och Boxer uppgår andelen hushåll med tv till 89 procent. I åldersgruppen 20–29 år är andelen tv-hushåll 67 procent. Det finns en tydlig trend att unga i eget hushåll inte i samma utsträckning som tidigare investerar i en tv-apparat för det nya hemmet. Statistik från Elektronikbranschen visar också att den årliga försäljningen av tv-apparater minskat med 35 procent sedan 2010 (figur 3.4). Mot bakgrund av att antalet hushåll i Sverige enligt SCB ökat med 176 000 sedan 2012 är den minskande tv-försäljningen talande för utvecklingen.

Figur 3.4 Antal sålda tv-apparater (tusental)



Källa: Uppgifter från Elektronikbranschen (dnr Komm2017/00395-43).

3.3 Internet som bärare av radio och tv

Internet spelar huvudrollen när mediekonsumtionen förändras. Den fortsatta utbyggnaden av infrastrukturen, i kombination med att tekniken för att ta del av webbaserat innehåll blir alltmer lättanvänd och tillgänglig, kan förstärka den senaste tidens utveckling.

3.3.1 Infrastrukturen

Investeringarna i fast och mobil bredbandsinfrastruktur har ökat från knappt 8 miljarder kronor år 2009 till 14,2 miljarder kronor under 2016 (PTS 2017a, s. 24 f.). Den största delen av de samlade investeringarna görs i fast infrastruktur. Utvecklingen drivs bl.a. av utbyggnaden av fiber till enfamiljshus.

PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016 visar att antalet fiberanslutna enfamiljshus ökat med 31 procent under ett år. I oktober 2016 fanns cirka 820 000 anslutna enfamiljshus, motsvarande 42 procent av alla enfamiljshus i Sverige. Det finns enligt PTS en fortsatt stor betalningsvilja hos slutkunderna som driver bredbandsutbyggnaden. Kartläggningen visar vidare att cirka 71 procent av alla hushåll och företag i Sverige hade tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s i oktober 2016. Det är en ökning med 5 procentenheter från samma tidpunkt året innan. Utbyggnaden av mobilnäten i Sverige fortsätter och under 2016 har utbyggnaden främst skett när det gäller 4G-nät och i den norra delen av landet. Mobilnät som medger 10 Mbit/s täckte 2016 cirka 69 procent av Sveriges yta vilket är en ökning på drygt 4 procentenheter sedan 2015 (PTS 2017b).

Den 18 december 2016 beslutade regeringen om en ny bredbandsstrategi (Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi). Strategin innebär bl.a. att målsättningen på kort sikt höjs till att 95 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020. På längre sikt bedömer regeringen att det behövs mål på två områden. Det handlar dels om tillgång till snabbt bredband i hela Sverige, dels om stabila mobila tjänster av god kvalitet.

En förutsättning för att nå målen är enligt regeringen en fortsatt hög utbyggnadstakt och samverkan mellan olika tekniker. Regeringen föreslår i strategin aktiviteter på områden som handlar om växelverkan mellan marknaden och staten, hur utbyggnaden kan bli mer kostnadseffektiv samt hur den kan nå allt fler och allt längre.

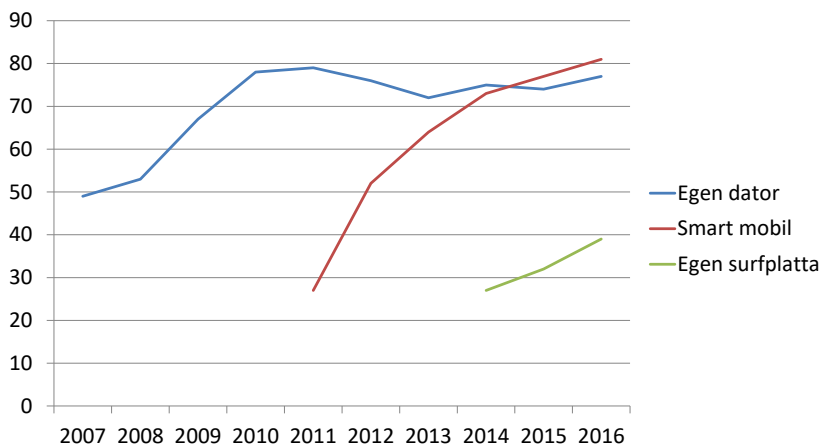
3.3.2 Tillgång till egen utrustning

Det är numera en självklarhet att kunna ta del av radio och tv med en mängd olika typer av konsumentelektronik. Gemensamt för mycket av denna utrustning, vid sidan av att internetuppkopplingen är cen-

tral, är att den är utvecklad för att vara personlig på ett helt annat sätt än traditionella tv-apparater. Utvecklingen tydliggör att den personliga, individualiserade mediekonsumtionen har blivit allt viktigare. Till detta kommer att denna typ av utrustning oftast inte anskaffas primärt för att ta del av just radio och tv utan för att upprätthålla kommunikation, vara ett arbetsredskap, ge tillgång till kunskap eller underhållning och till samhällsdeltagande.

Allmänhetens tillgång till egen utrustning som kan användas för mediekonsumtion via internet har vuxit kraftigt de senaste åren. Det kan jämföras med den ovan redovisade minskningen av antalet sålda tv-apparater. Enligt undersökningen *Svenskarna och internet från 2016* har 77 procent av befolkningen en dator som de kan använda som sin egen. Ännu fler, 81 procent, har en egen smart mobiltelefon och antalet egna surfplattor ökar (figur 3.5).

Figur 3.5 Utveckling av andel av befolkningen (12+ år) som har egen dator, surfplatta och smart mobiltelefon



Källa: IIS, *Svenskarna och internet 2016*.

I undersökningen *Svenskarna och internet* presenteras också siffror över hennens tillgång till utrustning och även kombinationer av utrustning. Enligt undersökningen har 58 procent av befolkningen i dag tillgång till dator, smart mobiltelefon och surfplatta, dvs. apparater av alla tre typer, jämfört med 53 procent 2015 (IIS 2016, s. 15 ff.). Den näst vanligaste kombinationen är att ha tillgång till en dator och en smart mobiltelefon hemma, vilket 21 procent av befolkningen har. Endast 6 procent av befolkningen har varken dator, smart

mobiltelefon eller surfplatta i hemmet. Denna siffra kan relateras till att 7 procent av befolkningen enligt undersökningen aldrig någonsin använder internet. Äldre är överrepresenterade i denna kategori. Av de som är över 75 år är 54 procent s.k. icke-användare.

Siffrorna över avsaknaden av tillgång till utrustning för att ta del av internet och icke-användarna säger ingenting om tillgången till traditionella tv- och radioapparater eller användning av radio och tv i dessa hem. Mediebarometern 2016 visar dock att tillgången till vanlig radioapparat och vanlig tv-apparat är högre bland äldre. Av de uppgifter som ligger till grund för Mediebarometerens uppskattning av medieanvändning framgår också att det i befolkningen finns en mycket hög tillgång till utrustning som på något sätt kan användas för att ta del av radio och tv. Andelen av befolkningen i åldersgruppen 9–79 år som har tillgång till minst någon av apparaterna vanlig tv, smart-tv, Apple TV, Chromecast, surfplatta, smart mobiltelefon, laptop eller stationär dator uppgår till 99,2 procent (dnr Komm2017/00395-47).

3.4 Hushållens sammansättning

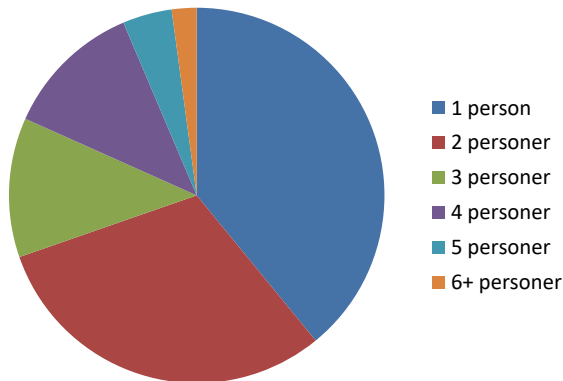
Hushållens medieanvändning och deras tillgång till olika typer av utrustning för att ta del av medieutbudet är viktiga aspekter för frågan om det framtida avgiftssystemet. För att få en mer fullständig bild är det därför relevant att också belysa hushållens varierande sammansättning och ekonomiska förutsättningar.

SCB producerar statistik över landets hushåll. Numera är statistiken helt registerbaserad och grundad på Skatteverkets folkbokföringsregister. Sedan 2010 folkbokförs personer boende i flerbostadshus på enskilda lägenheter och personer boende i småhus är sedan tidigare folkbokförda på en unik fastighet. Personer och bostäder kan med dessa uppgifter som grund kopplas ihop och utgöra grund för statistik över hushållen.

Enligt SCB:s statistik för 2016 finns sammanlagt 4,54 miljoner hushåll i Sverige. Hushållens sammansättning kan beskrivas utifrån antalet personer som tillhör ett hushåll och hur stor andel de utgör av landets samtliga hushåll (figur 3.6). Av figuren framgår att andelen ensamhushåll i Sverige uppgår till 39 procent och andelen hushåll med två medlemmar till 31 procent. De svenska hushållen är för-

hållandevist små. Som en jämförelse uppgår andelen ensamhushåll på EU-nivå till 33 procent (Eurostat 2017).

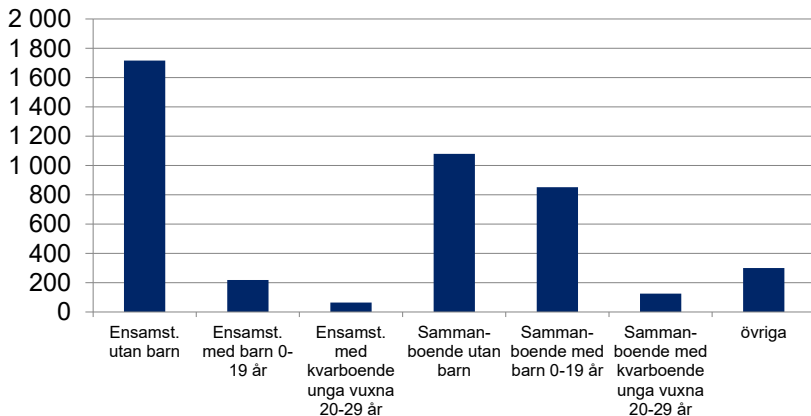
Figur 3.6 Hushållens fördelning efter storlek (2016)



Källa: SCB.

Hushållens sammansättning kan också beskrivas utifrån olika hushållstyper, t.ex. ensamboende respektive sammanboende med eller utan barn i vissa åldrar (figur 3.7). Som figuren visar uppgår antalet ensamhushåll till cirka 1 717 000, antalet hushåll med sammanboende utan barn till cirka 1 079 000 och antalet hushåll bestående av sammanboende med barn till cirka 852 000.

Figur 3.7 Hushållstyper (tusental, 2016)

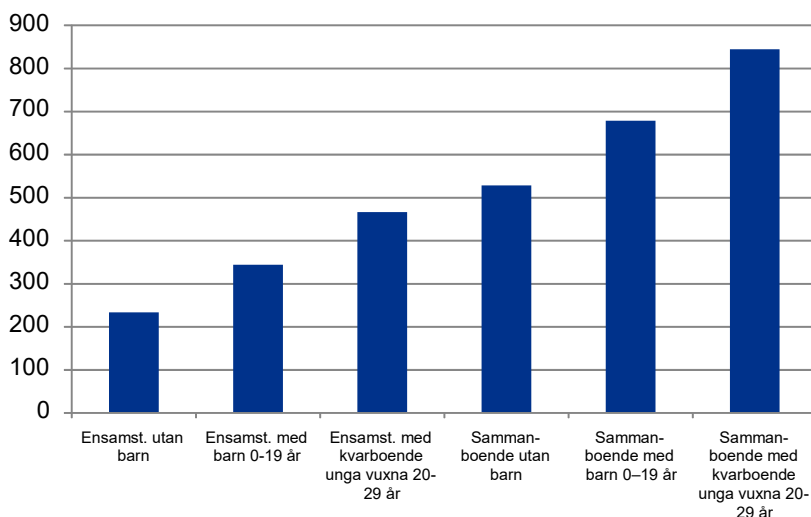


Källa: SCB.

SCB tillhandahåller också statistik över hushållens disponibla inkomst (figur 3.8). Uppgifter från 2015 visar att medelhushållets disponibla inkomst uppgick till cirka 449 000 kronor. Lägst inkomst har ensamhushåll (cirka 234 000 kronor) och högst inkomst har hushåll bestående av sammanboende med kvarboende unga vuxna (cirka 845 000 kronor).

Figur 3.8 Disponibel inkomst för olika hushållstyper

Medelvärden, tusentals kronor, 2015.



Källa: SCB.

4 Finansiering av public service förr och nu

I det här kapitlet redogörs för utvecklingen från den första licensavgiften till den nuvarande radio- och tv-avgiften och dess konstruktion. Därefter beskrivs det nuvarande uppördssystemet och avgiftskontrollen. Avslutningsvis analyseras betalningsviljan och beskrivs systemet för medelstillelning.

4.1 En tv-avgift införs

På 1920-talet inleddes rundradiosändningar i Sverige. Ett särskilt tillstånd krävdes för att inneha en radiomottagningsapparat och tillståndet meddelades mot att en stämpelavgift betalades. År 1923 fick Telegrafstyrelsen i uppgift att sköta tillståndsgivningen och året därpå fick styrelsen i uppgift att inkassera avgifter. Stämpelavgiften gjordes samtidigt om till en licensavgift som innebar en rätt att inneha och använda en radioapparat.

De första tv-sändningarna startade 1956 och inom det aktuella spridningsområdet infördes en licensavgift för innehav av en televi-sionsmottagare. År 1958 utvidgades denna skyldighet till att gälla hela landet. De innehavare som hade både en radioapparat och en tv-apparat betalade vid denna tidpunkt två olika avgifter.

För innehavare av tv-mottagare med tillgång till ljudradio avskaf-fades den 1 april 1969 den särskilda ljudradioavgiften. Dessa hushåll betalade därefter en allmän mottagaravgift som var knuten till innehavet av en tv-apparat. De som endast hade en radio betalade den särskilda avgiften fram till 1978, då den slopades.

I slutet av 1960-talet introducerades färg-tv-program och ett sär-skilt färg-tv-tillägg infördes den 1 april 1970 för de som kunde ta emot färg-tv-signalen. Det motiverades med att det var rimligt att de

som kunde ta del av färg-tv-programmen också skulle finansiera merkostnaden som det innebar att producera dessa program. År 1989 blev tv-avgiften enhetlig för färg-tv-apparater och svartvita mottagare. Skälen var bl.a. att de allra flesta hade färg-tv och tv-programmen sedan flera år gjordes helt i färg. Dessutom skulle det leda till att uppbörden förenklades.

4.2 Den nuvarande radio- och tv-avgiften

4.2.1 Avgiftsskyldighet

Den nuvarande radio- och tv-avgiften tas ut med stöd av lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (avgiftslagen) och avgiftsuttaget är kopplat till innehav av en tv-mottagare. Alla hushåll och juridiska personer som äger, hyr eller lånar en tv-mottagare ska anmäla sitt tv-innehav och betala radio- och tv-avgift till Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB). Radio- och tv-avgiften uppgår för närvarande till 2 340 kronor per år. I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen att radio- och tv-avgiften höjs med 60 kronor till 2 400 kronor per år fr.o.m. den 1 januari 2018 (prop. 2017/18:1, utgiftsområde 17, s. 169).

En enda radio- och tv-avgift ska betalas för samtliga tv-mottagare som är avsedda att användas i innehavarens hushåll (3 § avgiftslagen). Enligt motiven till bestämmelsen innebär begreppet hushåll att tv-mottagarna ska vara anknutna till innehavarens privata sfär (prop. 1988/89:18, s. 50 f.). Kärnan i hushållsbegreppet är enligt propositionen bostaden. Ett hushåll som har tillgång till mer än en bostad, t.ex. även ett fritidshus, betalar endast en avgift. Enligt uppgifter från RIKAB räknas till ett hushåll de personer som bor och är folkbokförda på samma adress och ingår i familjegemenskapen.

Enligt 8 § andra stycket avgiftslagen ska yrkesmässig överlåtelse eller uthyrning i detaljhandeln av tv-mottagare anmälas av överlåtaren respektive uthyraren till RIKAB.

När RIKAB till följd av anmälan eller på annat sätt får reda på att någon har en tv-mottagare ska RIKAB, om avgiftsskyldighet föreligger, fatta beslut om detta och skriftligen underrätta den avgiftsskyldige om beslutet (9 § avgiftslagen). Om en avgift inte betalas inom föreskriven tid ska RIKAB skicka ut en betalningspåminnelse. Om avgiften inte betalas inom den tid som har satts ut i påminnelsen

ska den avgiftsskyldige betala en tilläggsavgift. RIKAB:s beslut om att påföra avgifter får verkställas om avgiften är obetald och förfallen till betalning.

RIKAB ska även bevaka fordringar enligt avgiftslagen och medge skäligt betalningsansånd. Enligt Kronofogdemyndigheten (KFM) är det för närvarande cirka 99 000 gäldenärer som har en skuld som avser radio- och tv-avgiften, av totalt 493 000 gäldenärer i KFM:s register. Kostnaden för hanteringen av gäldenärer som har skulder avseende radio- och tv-avgiften uppgår till cirka 5 miljoner kronor per år. Det totala skuldbeloppet till staten avseende radio- och tv-avgiften uppgår för närvarande till 1 165 miljoner kronor varav 681 miljoner kronor avser själva radio- och tv-avgiften och 484 miljoner kronor avser KFM:s grundavgifter (dnr Komm2017/00395-48).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att anmäla tv-innehav eller lämnar ofullständiga eller oriktiga uppgifter kan dömas till böter (22 § avgiftslagen). RIKAB gör cirka 40 polisanmälningar per år i avgiftsärenden vilket leder till ungefär fem fällande domar. I de flesta av dessa fall har penningböter om 1 500 kronor dömts ut av domstolen. De krav som enligt RIKAB ska vara uppfyllda för att bolaget ska göra en polisanmälan är dock högt ställda. Enligt RIKAB måste en avgiftskontrollant ha gjort ett besök och sett tv-apparaten och den avgiftsskyldige ska därefter vägrat betala avgiften.

Enligt 15 § avgiftslagen ska RIKAB ompröva beslut om avgiftsskyldighet och om påförande av avgifter, om den som beslutet rör begär det eller skäl annars föreligger. Överklagande av RIKAB:s beslut om omprövning görs till allmän förvaltningsdomstol (21 §). Under 2016 var det 450 ärenden som gick vidare till Förvaltningsrätten i Luleå (dnr Komm2017/00395-39).

Juridiska personers avgiftsskyldighet

Alla företag, organisationer och myndigheter som äger, hyr eller lånar en tv-mottagare ska betala en radio- och tv-avgift. Grundregeln är att avgift ska betalas även om tv-mottagaren används till annat än tv-tittande vilket även gäller för hushåll. Det är själva innehavet av tv-mottagare som den juridiska personen betalar för. En juridisk person kan omfattas av undantag från avgiftsskyldighet om denna har vidtagit en särskild åtgärd så att mottagaren inte kan användas för att

ta emot tv-program (5 § avgiftslagen). Det kan t.ex. handla om att ta bort kanalväljaren eller plombera antenningången. Sedan 2010 gäller att en radio- och tv-avgift ska betalas per juridisk person, dvs. per organisationsnummer, oavsett antal tv-mottagare. Tidigare betalade t.ex. företag en tv-avgift för varje påbörjad grupp om tio mottagare.

År 2016 betalade cirka 41 000 juridiska personer radio- och tv-avgift, varav cirka 40 000 var företag. Avgiftsintäkterna från juridiska personer uppgick till totalt 91,1 miljoner kronor 2016. De totala avgiftsintäkterna uppgick samma år till cirka 8,2 miljarder kronor.

Dom i Högsta förvaltningsdomstolen

Till följd av den tekniska utvecklingen och ändrade beteendemönster hos tittare infördes en definition av begreppet *tv-mottagare* i 2 § avgiftslagen. Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2007 och innebär att en tv-mottagare definieras på följande sätt:

En tv-mottagare är en sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareutsändning av tv-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål.

Regeringen konstaterade i förarbetena till bestämmelsen att en definition är nödvändig för att de som rent faktiskt tar del av tv-utbudet oavsett distributionssätt även fortsättningsvis ska betala avgift. Vidare ansåg regeringen att det inte är meningsfullt att vare sig i lagen eller i förarbetena definiera utrustningen genom en teknisk beskrivning eftersom tekniken för mottagning av tv är under ständig utveckling (prop. 2005/06:112, s. 91).

I februari 2013 inledde SVT sändningar av sitt schemalagda programutbud via internet. Introduktionen av linjära webbsändningar medförde, enligt den tolkning av lagstiftningen som gjordes av RIKAB, att även annan teknisk utrustning än traditionella tv-apparater, t.ex. datorer med internetuppkoppling, i fortsättningen skulle anses utgöra avgiftspliktiga tv-mottagare. RIKAB:s beslut att avgiftsbelägga internetanslutna datorer överklagades till förvaltningsrätten och därefter till kammarrätten. Båda instanser kom fram till att internetanslutna datorer var avgiftspliktiga. I juni 2014 gjorde Högsta förvaltningsdomstolen dock en annan bedömning än underinstanserna som innebär att innehav av datorer med internetuppkoppling inte medför en skyldighet att betala radio- och tv-avgift. Högsta förvalt-

ningsdomstolen fann att datorer med internetuppkoppling inte kan anses vara *avsedda* att ta emot utsändning eller vidareutskickning av tv-program och att en webbsändning inte kan anses utgöra en utsändning eller vidareutskickning i avgiftslagens mening (HFD 2014 ref 33).

Under perioden mars 2013 till juni 2014 ökade antalet avgiftsbetalare med 135 000 varav uppskattningsvis 125 000 var sådana där dator låg till grund för avgiften. RIKAB återgick efter domen till den tidigare tillämpningen av lagen och återbetalade de medel, cirka 160 miljoner kronor, som de inte haft lagligt stöd att ta in.

4.2.2 Uppbörd och kontroll

Radiotjänst i Kiruna AB

RIKAB bildades 1988 när riksdagen beslutade att flytta ansvaret för uppbörden av tv-avgiften från Televerket. Sedan 1998 har RIKAB även ansvaret för förvaltningen av avgiftsmedlen som placeras på ett räntebärande konto, det s.k. rundradiokontot, i Riksgäldskontoret. Förvaltningsansvaret innebär bl.a. likviditetsplanering och redovisning samt bedömningar av rundradiorörelsens intäcks- och kostnadsutveckling. RIKAB:s uppdrag regleras i särskilda avtal med staten.¹

RIKAB ägs gemensamt av SR, SVT och UR, med proportionerna 34 procent, 61 procent respektive 5 procent. RIKAB har 120 heltidsanställda och cirka 120 timanställda (kvällar och helger) i Kiruna. Härutöver finns cirka 60 deltidsanställda avgiftskontrollanter på olika orter i Sverige.

Verksamheten i RIKAB finansieras genom att de tre programföretagen avstår en viss del av sina avgiftsmedel till RIKAB. För 2016 erhöll RIKAB 166 miljoner kronor från programbolagen (RIKAB 2017b).

¹ Avtal mellan staten och Radiotjänst i Kiruna AB (1989-02-16) och Avtal mellan staten och Radiotjänst i Kiruna AB om förvaltning av rundradiomedlen (1997-12-04).

Avgiftskontroll

RIKAB ska bedriva avgiftskontroll enligt avtalet mellan staten och RIKAB. I verksamheten ska ingå kampanjer mot avgiftsskolk, särskild avgiftskontroll i enlighet med föreskrifterna i avgiftslagen och medverkan vid undersökningar av avgiftsskolkets omfattning. RIKAB bedriver avgiftskontrollen på flera olika sätt. De hushåll som inte betalar radio- och tv-avgiften kontaktas per telefon, genom brevutskick eller genom kontrollanter som besöker hushållen. RIKAB har uppgett för kommittén att det har blivit svårare för kontrollanterna att bedriva avgiftskontroll eftersom antalet hushåll som har en tv-apparat har minskat under de senaste åren. RIKAB upplever också att det finns en större ovilja bland hushållen att öppna dörren för kontrollanten.

Utifrån uppgifter från tv-handlare om personer som köper eller hyr en tv-mottagare kontaktar RIKAB de som inte har anmält tv-innehav. Även de som har flyttat och inte anmält tv-innehav kontaktas av RIKAB.

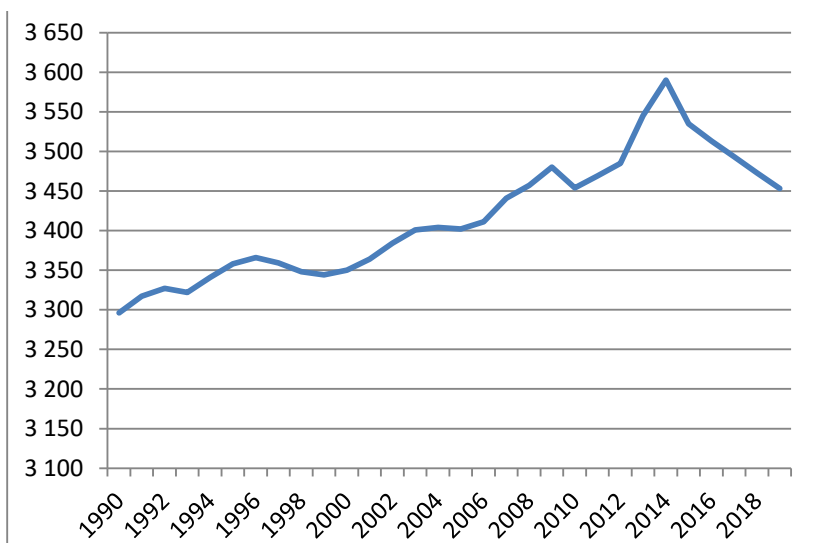
4.2.3 Betalningsvilja

Enligt en undersökning av företaget Kantar Sifo, på uppdrag av RIKAB, från 2016 ansåg 40–45 procent av de tillfrågade att det nuvarande avgiftssystemet är bra eller mycket bra. Inställningen var generellt något mer positiv bland äldre i gruppen 60–80 år och mer negativ bland yngre i gruppen 18–29 år. Över tid har RIKAB noterat en sjunkande kunskap om radio- och tv-avgiften bland allmänheten, särskilt bland yngre. RIKAB har också märkt att allt fler vill se avgiften som en typ av abonnemang som går att säga upp även om man har en tv.

Som framgått i kapitel 3 minskar både den totala nyförsäljningen av tv-apparater och hushållens tillgång till tv-apparater i hemmet. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) uppgick antalet hushåll 2016 till cirka 4 536 000. Antalet inbetalda radio- och tv-avgifter från hushåll samma år var, enligt RIKAB, cirka 3 472 000 (figur 4.1). Det innebär att cirka en miljon hushåll eller motsvarande 23 procent av hushållen inte betalar radio- och tv-avgift. Enligt de undersökningar som redovisas i kapitel 3 har mellan 89 och 93 procent av hushållen tillgång till tv. Det finns en viss diskrepans mellan

definitionerna tv-hushåll och avgiftsskyldigt hushåll. De som har lagliga skäl till att inte betala radio- och tv-avgiften är t.ex. de som bor i s.k. särskilda boendeformer och studenter folkbokförda hos föräldrar.² Av de hushåll som har tillgång till tv och är avgiftsskyldiga är det således mellan 11 och 15 procent som inte betalar radio- och tv-avgift, dvs. skolkar från avgiften. Enligt RIKAB uppgår avgiftsskolket till cirka 10 procent. Om avgiftsskolket skulle uppgå till cirka 10 procent, vilket motsvarar cirka 350 000 hushåll, så skulle det innebära ett bortfall på cirka 820 miljoner kronor i avgiftsincomester per år baserat på den nuvarande nivån på radio- och tv-avgiften, dvs. 2 340 kronor per år och hushåll. Skulle avgiftsskolket i stället uppgå till mellan 11 och 15 procent skulle inkomstbortfallet uppgå till mellan 970 och 1 400 miljoner kronor per år.

Figur 4.1 Utveckling av antalet radio- och tv-avgifter (tusental)



Fotnot: År 2017–2019 är en prognos från RIKAB baserad på utvecklingen av antalet avgifter mellan 2015 och 2016 (en minskning med cirka 20 000 avgifter).
Källa: Uppgift från RIKAB (dnr Komm2017/00395-45).

Av Rundradiorörelsens delårsredovisning för första halvåret 2017 framgår att antalet radio- och tv-avgifter har minskat med cirka 28 000 (per den 30 juni 2017) jämfört med det genomsnittliga antalet

² Enligt RIKAB:s bedömning är ca 150 000 tv-hushåll undantagna från avgiftsplikt.

avgifter under 2016 (RIKAB 2017c). Detta är en större minskning än vad RIKAB tidigare har prognosticerat (se figur 4.1). I Rundradiorörelsens samlade ekonomi för 2016 redovisar RIKAB en minskning av antalet avgifter med 21 000 i förhållande till året innan (RIKAB 2017a). Antalet radio- och tv-avgifter minskade under 2015 med 56 000 jämfört med året innan, vilket motsvarade en minskning med 1,6 procent.

Rundradiorörelsens resultat för det första halvåret 2017 uppgår till cirka -47 miljoner kronor. Det ackumulerade resultatet för rundradiorörelsen har försämrats från 31 miljoner kronor 2015 till -173 miljoner kronor 2016 (RIKAB 2017c).

4.3 Medelstildelning till programföretagen

Inför varje ny tillståndspériod fattar riksdagen ett riktlinjebeslut om medelstildelningen till programföretagen för kommande period. Grundprincipen är att de ekonomiska förutsättningarna för programföretagen ska ligga fast under hela tillståndspérioden. Riksdagen fattar även årliga beslut om medelstildelningen för det kommande året till SR, SVT och UR på basis av regeringens förslag i budgetpropositionen för respektive år. Beslutet utgår från riktlinjebeslutet inför perioden, vilket i princip innebär att det inte ska ske någon årlig prövning av medelstildelningen, men i praktiken har detta skett ändå vid olika tillfällen (se vidare nedan).

Som grund för regeringens förslag till riksdagen lämnar programföretagen enligt anslagsvillkoren senast den 1 mars varje år ett budgetunderlag till Regeringskansliet (Kulturdepartementet). Underlaget ska innehålla redovisningar av den genomförda verksamheten och av programföretagens planer för verksamheten. En redovisning av RIKAB:s verksamhet ska också bifogas budgetunderlaget.

Medelstildelningen till programföretagen har sedan 2002 räknats upp med 2 procent om året med undantag för 2010 då uppräkningsuppgick till 3 procent. Före 2002 räknades programföretagens medel upp enligt ett s.k. SR-index som avspeglade utvecklingen av löner och priser i samhället inom områden som motsvarar programföretagens kostnadsbild.

En förutsättning för en 2-procentig uppräkningsuppgick enligt nu gällande riksdagsbeslut är att antalet radio- och tv-

avgifter inte minskar i någon större omfattning. Regeringen gjorde bedömningen att det minskade antalet avgifter under 2015 (se ovan) inte var av större omfattning och att de av riksdagen angivna förutsättningarna för uppräknningen därmed var uppfyllda (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 17, s. 154).

Trots att ett underskott har ackumulerats på rundradiokontot kan den beslutade medelstildelningen fullföljas eftersom radio- och tv-avgifterna betalas in kvartalsvis i förskott, samtidigt som RIKAB för över medel till programföretagen månadsvis.

Radio- och tv-avgiften finansierar även viss verksamhet vid Myndigheten för press, radio och tv (MPRT). Detta har skett sedan 2010 då MPRT bildades och granskningsnämnden för radio och tv, som tidigare hade varit en egen myndighet, inordnades som ett särskilt beslutsorgan i myndigheten. Innan dess finansierades nämndens verksamhet delvis genom radio- och tv-avgiften. För 2017 anvisades 8,7 miljoner kronor från rundradiokontot till budgetens inkomst-sida. Motsvarande medel anslås på förvaltningsanslaget för MPRT.

Intäkterna från radio- och tv-avgiften har tidigare fördelats mellan programföretagen enligt en särskild fördelningsnyckel, nämligen 57,73 procent till SVT, 37,52 procent till SR och 4,75 procent till UR. Under både innevarande tillståndsperiod (2014–2019) och under tidigare tillståndsperioder har dock särskilda tilldelningar till programföretagen gjorts. En särskild tilldelning gjordes t.ex. till SVT för att kompensera för merkostnader till följd av regeringsbeslutet att upplåta det s.k. 700 MHz-bandet för andra ändamål än tv-sändningar. Extratilldelningen uppgick till 115 miljoner kronor per år under 2016 och 2017 (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 17, s. 154 f.).

Förutom att det har skett tillfälliga förstärkningar till programföretagen har det även fattats beslut om neddragning av medelstildelningen. Regeringen konstaterade följande i förslaget till statsbudget för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100, bil. 12, s. 136):

I rådande ekonomiska läge, då det ställs krav på omfattande minskningar av den statliga konsumtionen, är det naturligt att motsvarande krav ställs även på de radio- och tv-företag som finansieras med offentligrättsliga avgifter. De avgiftsfinansierade radio- och tv-bolagen bör därför åläggas ett besparingskrav som motsvarar det som ställs på den statliga konsumtionen.

Regeringen ansåg att resurserna till programföretagen skulle vara 11 procent lägre i fasta priser 1998 än enligt riksdagens beslut för

1995 och att minskningen skulle fördelas jämt över åren med början 1995. Denna besparing innebar en nivå-sänkning med 540 miljoner kronor (1992 års prisläge) mellan 1995 och 1998 (SOU 2000:55, s. 329).

Riksdagens beslut om medelstilleldning meddelas genom regeringens anslagsvillkor till programföretagen. Anslagsvillkoren beslutas av regeringen samtidigt som myndigheternas regleringsbrev. Av anslagsvillkoren framgår bl.a. hur stora belopp som ska tilldelas företagen under året enligt riksdagens beslut, liksom vissa ekonomiska, verksamhetsmässiga och organisatoriska förutsättningar samt redovisningskrav.

RIKAB betalar ut medlen till programföretagen med en tolfte del varje månad.

5 Internationell utblick

Det förslag till finansieringssystem som kommittén lämnar ska enligt direktiven vara förenligt med EU:s regelverk, bl.a. konkurrens- och statsstödsreglerna. I detta kapitelns första del beskrivs det internationella ramverk som den nationella regleringen av public service-verksamheten måste förhålla sig till.

I direktiven nämns också att kommittén ska beakta erfarenheter från andra länder. I linje med det redogörs i kapitlets andra del för hur finansieringen av public service har utformats i olika länder.

5.1 Public service i ett internationellt sammanhang

Som har framkommit i tidigare kapitel har det skett stora förändringar inom radio- och tv-sektorn de senaste decennierna. Avskaffandet av sändningsmonopolen, tillkomsten av nya aktörer och den snabba tekniska utvecklingen har på ett genomgripande sätt förändrat konkurrensvillkoren på området. I ljuset av dessa förändringar har det utvecklats en omfattande rättspraxis framför allt på europeisk nivå för hur de medieföretag som verkar i allmänhetens tjänst ska förhålla sig till andra marknadsaktörer. Samtidigt har public service fortfarande en stark ställning i det rättsliga ramverket som garant för mångfalden i medieutbudet.

5.1.1 En stark ställning i det rättsliga ramverket

På en grundläggande nivå inom Europeiska unionen garanteras oberoendet för radio- och tv-sändningar genom den allmänna princip om yttrandefrihet som följer av artikel 10 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grund-

läggande rättigheterna, och som är en allmän rättsprincip som EU:s domstolar värnar om.¹ En viktig del av den EU-rättsliga ramen för tv-sändningar är också det s.k. AV-direktivet² som ställer krav på medlemsstaterna att upprätthålla fri mottagning och fri vidareändring av transnationella tv- och beställ-tv-tjänster.

Public service-tjänsternas stora betydelse erkänns i EU:s fördrag. I ett protokoll till Amsterdamfördraget från 1997 (Amsterdamprotokollet) anges att radio och tv i allmänhetens tjänst har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna (EGT C 340, 10.11.1997). Vidare nämns att de fördragslutande parterna har enats om följande tolkningsbestämmelser:

Bestämmelserna i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst i den utsträckning som denna finansiering beviljas radio- och TV-organisationerna för att de skall utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje medlemsstat och i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas.

Att public service-verksamheten är central för det sociala, demokratiska och kulturella livet i EU bekräftades även av rådet och medlemsstaternas regeringar i en resolution från 1999 (EGT C 30, 5.2.1999, s.1) och av Europaparlamentet i en resolution från 2010. Parlamentet nämner bl.a. att offentligägda medier måste få tillräcklig offentlig finansiering, använda ny teknik och nya plattformar och regleras av ett stabilt och förutsägbart regelverk för att kunna fullgöra sitt uppdrag.³

Enligt 2005 års Unescokonvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar får varje stat besluta om åtgärder för att skydda och främja mångfalden av kulturyttringar inom sitt territorium. Åtgärderna kan omfatta sådana som syftar till att främja

¹ Se t.ex. domstolens dom i mål C-260/89, REG 1991, s. I-2925.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster. Direktivet är för närvarande under revidering.

³ Europaparlamentets resolution av den 25 november 2010 om offentligägd radio och TV i den digitala tidsåldern: framtiden för det dubbla systemet (2010/2028(INI)).

mediernas variationsrikedom, bl.a. genom radio och tv i allmänhetens tjänst.⁴ Konventionen har godkänts av rådet på gemenskapens vägnar och utgör således en del av EU-rätten.⁵

Europarådets ministerkommitté uttryckte i en deklARATION 2012 att public service genom att tillhandahålla opartiska nyheter och ett varierat utbud av hög kvalitet spelar en särskild roll för yttrandefriheten och för medborgarnas möjligheter att bidra till och delta i demokratiska processer.⁶

5.1.2 EU:s statsstödsregler måste beaktas

Enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (FEUF) är statligt stöd till företag oförenligt med den inre marknaden. Av artikeln framgår att en åtgärd utgör statligt stöd om den uppfyller samtliga av följande villkor:

1. Det måste röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med statliga medel,
2. Åtgärden måste kunna påverka handeln mellan medlemsstater,
3. Åtgärden ska gynna mottagaren av stödet, och
4. Åtgärden ska snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen.

Av Europeiska kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1) framgår att finansiering av public service-verksamhet normalt uppfyller samtliga ovanstående villkor och därmed utgör statligt stöd i EU-rättslig mening. Kommissionen hänvisar bl.a. till en dom i förstainstansrätten avseende danska TV2 enligt vilken medel som flyter in från licensavgiften kontrolleras av danska staten och därmed utgör statliga medel.⁷

En ny åtgärd som utgör statligt stöd får normalt sett inte genomföras innan den har anmälts till och godkänts av kommissionen. Om

⁴ Unescokonventionen om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar, artikel 6.1 och 6.2 h.

⁵ Rådets beslut 2006/515/EG av den 18 maj 2006.

⁶ Ministerkommitténs deklARATION om styrning av public service-medier den 15 februari 2012.

⁷ Förstainstansrättens dom av den 22 oktober 2008 i de förenade målen T-309/04, T-317/04, T-329/04 och T-336/04, punkterna 158 och 159.

en medlemsstat inför ett nytt stöd i strid med fördraget kan den tvingas att upphöra med åtgärden och kräva tillbaka stödet från de mottagande företagen. Kommissionen kan dock betrakta en åtgärd som befintligt stöd enligt artikel 108.1 FEUF, vilket innebär att tidigare utbetalt stöd inte behöver återkrävas. Enligt meddelandet räknas statliga stöd som infördes bl.a. i Sverige innan EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994 som befintliga.

Om en medlemsstat gör stora ändringar i ett befintligt stöd kan kommissionen dock komma att klassificera det som ett nytt stöd vilket därmed omfattas av genomförandeförbudet. När det gäller stöd till public service-företag tar kommissionen i sina bedömningar bl.a. hänsyn till om ändringarna är betydande och påverkar själva innehållet i den ursprungliga åtgärden – dvs. fördelens eller finansieringskällans art, stödets syfte, stödmottagarna eller omfattningen av stödmottagarnas verksamhet – eller om dessa ändringar snarare är av rent formell eller administrativ art.

Finland övergick 2013 från en avgiftsmodell liknande den nuvarande i Sverige till en rundradioskatt som tas in via skattesystemet (se avsnitt 5.2.5). I propositionen anförde regeringen att den tidigare modellen fanns på plats innan EES-avtalet trädde i kraft och att den därmed inte har krävt något särskilt godkännande av kommissionen (propositionen RP 29/2012 rd, s. 17 f.). Finansieringen enligt den nya modellen borde liksom den tidigare ses som statligt stöd, men inte nödvändigtvis som ett nytt stöd som måste anmälas till kommissionen. Efter diskussioner med kommissionens generaldirektorat för konkurrens drog regeringen slutsatsen att ändringarna av finansieringsmodellen inte var av sådan natur att de omfattades av anmälningsplikten. Övervakningsorganet inom EFTA (Europeiska frihandelsammanslutningen) har granskat finansieringen av public service i Island och kommit fram till att ändringen 2009 från en traditionell apparatavgift till en public service-skatt (se avsnitt 5.2.5) inte förändrade stödets karaktär av befintligt stöd (EFTA Surveillance Authority 2013, p. 6).⁸

Om kommissionen har konstaterat att en åtgärd utgör nytt statligt stöd är nästa steg att bedöma om stödet är förenligt med för-

⁸ Se kapitel 11 för kommitténs bedömning av om de ändringar som föreslås i detta betänkande behöver anmälas till och godkännas av kommissionen.

draget. Vid dessa granskningar bedöms stöd till public service-verksamhet oftast utifrån artikel 106.2 FEUF:

Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som har tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

Kommissionen tar i sin bedömning av om stöd till public service-verksamhet kan godkännas enligt artikel 106.2 hänsyn till tolkningsbestämmelserna i Amsterdamprotokollet. Det innebär att medlemsstaterna har ett större utrymme att utforma sådana tjänster i jämförelse med andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt kommissionens meddelande faller det inom medlemsstaternas behörighet att definiera vad som ska ingå i public service-uppdraget. Medlemsstaterna har också en stor frihet att välja hur public service ska finansieras, men kommissionen måste enligt fördraget kontrollera att den statliga finansieringen inte påverkar konkurrensen på den gemensamma marknaden på ett oproportionerligt sätt. För att kunna göra denna bedömning krävs en klar och exakt definition av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst. Kommissionen utgår normalt från att den statliga finansieringen är nödvändig för att företagen ska kunna fullgöra sina public service-uppdrag, men kräver också att stödet inte överstiger nettokostnaderna för att utföra detta uppdrag.

När det gäller audiovisuella tjänster som inte är radio- och tv-sändningar i traditionell mening skriver kommissionen i meddelandet att public service-företag ska ha möjlighet att i samhällets intresse kunna utnyttja de möjligheter som uppstår genom digitaliseringen och diversifieringen av distributionsplattformar på en tekniskt neutral grund. För att företagen ska få använda statligt stöd för väsentligt nya audiovisuella tjänster ska medlemsstaterna, genom ett förfarande med förhandsbedömning som grundar sig på ett offentligt samråd, undersöka om de tjänster som planeras uppfyller villkoren i Amsterdamprotokollet.⁹

⁹ I Sverige infördes ett system för förhandsprövning av nya tjänster i december 2010. Kommissionen granskar i ett pågående ärende om Sverige uppfyller sina skyldigheter enligt kommissionens meddelande och har bl.a. begärt in svar om hur förhandsprövningssystemet har implementerats (Regeringskansliets diarienummer N2014/02301/KSR). Kommittén behandlar förhandsprövningssystemet närmare i slutbetänkandet.

5.2 Finansieringsmodeller i andra länder

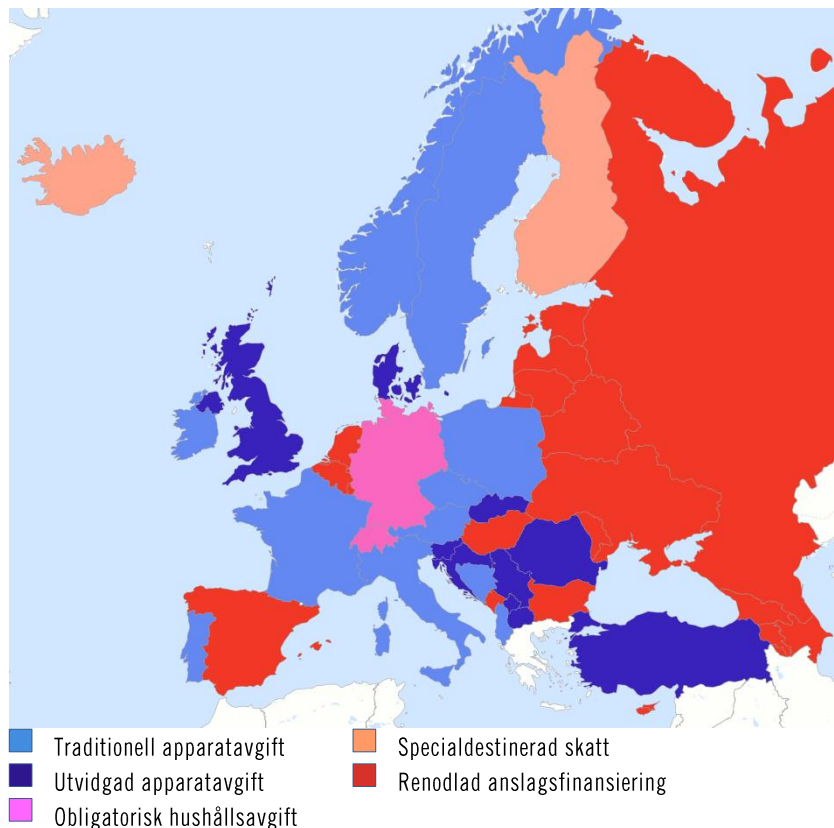
Det finns en stor variation mellan hur olika länder har utformat sina system för finansiering av public service-medier. Den vanligaste intäktskällan för europeiska public service-företag är licensavgifter, som enligt European Broadcasting Union (EBU) utgör cirka 65 procent av de totala intäkterna för organisationens medlemsföretag.¹⁰ Ungefär 14 procent av intäkterna kommer från offentliga anslag, 10 procent från reklam och resterande 11 procent från andra källor, t.ex. försäljning av rättigheter. Fördelningen av intäkterna har legat relativt stabilt under 2010-talet.

Blandfinansiering, dvs. att public service-företagen får intäkter från flera olika källor, är mer regel än undantag inom EBU. Reklamfinansiering är tillåten för en majoritet av företagen och utgör dessutom den huvudsakliga intäktskällan för public service i Polen och Malta. Endast i ett fåtal länder, bl.a. Sverige, Norge, Danmark, Finland och Spanien, förekommer förbud mot att sända reklam.

Med utgångspunkt i vem som är betalningsskyldig, vad som ligger till grund för denna skyldighet och hur inkomsterna kommer public service-verksamheten till del kan finansieringsmodellerna i Europa på en övergripande nivå delas in i fem typer: traditionell apparatavgift, utvidgad apparatavgift, obligatorisk hushållsavgift, specialdestinerad skatt och renodlad anslagsfinansiering. Vilka system som har införts i vilka länder framgår av figur 5.1. De fem systemen kommer att beskrivas närmare nedan, men först följer en mer generell översikt med statistik från de länder där public service finansieras med någon form av licensavgift.

¹⁰ Undersökningen baseras på uppgifter från 63 av organisationens 73 medlemsföretag (EBU 2016b, s. 8).

Figur 5.1 Modeller för finansiering av public service i Europa



Fotnot: I den franska gemenskapen i Belgien finns en modell med licensavgifter, men intäkterna förs över direkt till gemenskapens budget (EBU 2016a). Efter att EBU:s rapport togs fram har det antagits en ny lag i Rumänien som innebär att licensavgiften avskaffas i landet från februari 2017 (Cojocariu 2017).

5.2.1 Översikt över länder med licensavgifter¹¹

Bland de europeiska länder som har någon form av licensavgift är den genomsnittliga årliga avgiften 143 euro per hushåll (2015), med en stor variation framför allt beroende på den allmänna kostnadsnivån i landet. Högst ligger Schweiz på 433 euro och lägst Albanien på 9 euro. Sverige ligger över genomsnittet på motsvarande 222 euro,

¹¹Avsnittet baseras på statistik från EBU (EBU 2016a). Till licensavgifter räknar EBU även den obligatoriska hushållsavgift som har införts i Tyskland och är på väg att införas i Schweiz, trots att avgiften inte är kopplad till innehav av en viss utrustning.

men lägre än både Norge och Danmark. EBU ser generellt ett positivt samband mellan avgiftens storlek och public service-företagens marknadsandelar i respektive land.

I de allra flesta av länderna bestäms avgiftens storlek av politiska institutioner, främst parlamentet eller regeringen, antingen på årlig basis med hänsyn till kostnadsutvecklingen i samhället (t.ex. Danmark och Frankrike), eller för en längre period genom regelbundna utredningar (t.ex. Storbritannien och Tyskland).

Det finns även stora skillnader mellan länderna när det gäller hur licensavgiften krävs in. Nio länder, bl.a. Danmark och Österrike, har ett system liknande Sveriges där ansvaret för uppbörden ligger inom public service-sfären. Vanligt förekommande är också att uppbörden sköts av nätverksoperatörer, t.ex. inom post, el eller telekom. Så är fallet i bl.a. Portugal, Italien och Bosnien-Hercegovina. En tredje variant är att ansvaret ligger på skattemyndigheterna, t.ex. i Frankrike där avgiften krävs in tillsammans med den kommunala bostadsskatten.

Den genomsnittliga kostnaden för uppbörden ligger på 4,7 procent av de insamlade medlen. Kostnaden i Sverige ligger förhållandevis lågt med 2,0 procent. Public service-företagen är generellt mer kostnadseffektiva än nätverksoperatörerna, vilket enligt EBU kan förklaras av att de har ett incitament att få så mycket medel som möjligt över till programverksamheten.¹²

I genomsnitt skolkar 12,9 procent av hushållen från att betala avgiften. Variationen är stor mellan länderna, från Portugal med 0,8 procent till Polen med 68,8 procent.¹³ Om de extremt höga siffrorna i Polen räknas bort sjunker genomsnittet till 9,5 procent. Enligt EBU:s statistik ligger Sverige på 11 procent¹⁴ och Danmark på 9,9 procent, vilket är relativt högt. EBU bedömer att skolket generellt är lägre i system där public service ansvarar för uppbörden, men det motsägs något av de höga siffrorna i Sverige och Danmark och av att skolket är så lågt i Portugal, där uppbörden sköts av elleverantörerna. Enligt

¹² I Bosnien-Hercegovina har telekomoperatörernas höga uppbördskostnader (14,9 procent av de insamlade medlen 2015) bidragit till att erodera finansieringen av public service-bolaget BHRT. Den ekonomiska krisen är så akut att bolaget riskerar att stängas ned (Udovicic 2017).

¹³ Det höga skolket i Polen reflekterar en stark misstro i den allmänna opinionen mot finansieringsmodellen. Avgiften, som liksom i Sverige är kopplad till innehav av en traditionell tv-mottagare, är för närvarande under översyn (EBU 2016a, s. 14).

¹⁴ Som framgår av kapitel 4 beräknar RIKAB att avgiftsskolket i Sverige uppgår till 10 procent (2016). Enligt kommitténs beräkningar kan skolket dock vara så högt som 15 procent.

studier i Frankrike minskade skolket där från 6 till 1,25 procent efter att ansvaret för uppbördens flyttades till skattemyndigheterna 2005.

5.2.2 Traditionell apparatavgift

I de flesta europeiska länder där det finns någon form av licensfinansiering tas medlen till public service in via en traditionell apparatavgift. Som figur 5.1 visar förekommer denna modell, förutom i Sverige, bl.a. i Norge och Österrike. Modellen innebär att avgiftsskyldigheten är knuten till innehav av utrustning som kan ta emot traditionella utsändningar av public service-företagens innehåll, dvs. via marknät, kabelnät eller satellit. Det innebär att plikten omfattar vad som i dagligt tal benämns tv-apparater, medan datorer, mobiltelefoner och annan utrustning på vilka utbudet endast kan tas emot via internet inte ingår.

Norge

Public service-medierna i Norge utgörs av bolaget NRK (Norsk rikskringkasting AS), som ägs till 100 procent av den norska staten, och de tre kommersiella bolagen TV 2, Radio Norge och P4 som har koncessioner med vissa public service-förpliktelser. Det är dock bara NRK som får ta del av intäkterna från licensavgiften, under förutsättning att bolagets sändningar inte finansieras med reklam (6 kap. 4 § Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester).

Enligt regeringens förordning (forskrifter om fjernsynsmottakere) ska avgift betalas av alla hushåll som innehar en tv-mottagare som inte har tagits ur bruk. Hushåll och vissa institutioner betalar en avgift oavsett antal apparater, medan företag betalar en avgift per apparat. Hotell betalar en avgift för var tionde apparat. Vissa undantag från avgiftsplikten finns för personer med svåra funktionsnedsättningar.

Nivån på avgiften bestäms årligen av Stortinget som ett led i behandlingen av regeringens budgetförslag, och uppgår 2017 till 2 867,70 norska kronor inklusive mervärdesskatt på 10 procent. Avgiften krävs in av en avdelning inom NRK och intäkterna tillfaller bolaget direkt utan särskilt beslut av statsmakterna, s.k. direktfinansiering.

En expertgrupp har undersökt konsekvenserna av olika finansieringsmodeller och lämnade i juli 2016 rapporten *Finansiering @NRK, Alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK* till Kulturdepartementet i Norge (Rimmereid m.fl. 2016). I december samma år aviserade regeringen att den ska återkomma med ett lagförslag om en ny modell som ska kunna träda i kraft tidigast i januari 2019. Enligt regeringen ska Kulturdepartementet nu utvärdera om en öronmärkt medieavgift ska krävas in som hushållsavgift, som skatt efter finsk modell eller som fast belopp per person. Även anslagsfinansiering via statsbudgeten ska utvärderas (Meld. St. 15 (2016–2017), s. 22). Vid Stortingets behandling av frågan i maj 2017 förordade majoriteten i det ansvariga utskottet att avgiften ändras till ett s.k. NRK-bidrag. Detta ska betalas av alla över en viss ålder som har en inkomst, oavsett tv-innehav, och ha en social profil med ett minimi- och ett maximibelopp (Innst. 332 S (2016–2017), s. 17).

Österrike

I Österrike bedrivs public service-verksamheten av bolaget Österreichischer Rundfunk (ORF) som ungefär till hälften finansieras av licensavgifter och i övrigt av reklam och andra intäkter. Liksom i Sverige krävs avgiften in av ett bolag inom public service-sfären, men endast 68,8 procent av inkomsterna tillfaller ORF (EBU 2016a, s. 29).

Alla hushåll som innehar en tv- eller radiomottagare som är i bruk ska betala licensavgift enligt lag (Rundfunkgebührengesetz, 1, Nr. 159/1999). Österrike är ett av få länder som fortfarande kräver in en särskild lägre avgift för radiomottagare. Hushåll betalar bara en avgift oavsett hur många apparater som innehas, medan företag betalar för var tionde apparat. Personer med funktionsnedsättningar eller låg inkomst kan ansöka om avgiftsbefrielse.

Nivån på avgiften är olika i förbundsländerna och varierar mellan 251 och 321 euro per år 2017. Den som enbart har en radio betalar knappt en tredjedel av detta.

På motsvarande sätt som i Sverige har frågan om licensavgiften även ska täcka utrustning som endast kan ta emot strömmat innehåll via internet prövats i domstol. I en dom från juni 2015 kom Österrikes högsta förvaltningsdomstol (Verwaltungsgerichtshof) fram till

att sådan utrustning inte kan ses som tv-mottagare i lagens mening och därför inte ska vara avgiftspliktig (Matzneller 2015).

5.2.3 Utvidgad apparatavgift

I ett antal länder har apparatavgiften utvidgats så att den omfattar all teknisk utrustning som kan användas för att ta emot och återge tv-sändningar. Så är fallet i t.ex. Danmark och Storbritannien (se figur 5.1). Det innebär att avgiftsplikten utöver traditionella tv-apparater även inkluderar datorer, mobiltelefoner och annan utrustning på vilka public service-utbudet endast kan tas emot via internet.

Danmark

I Danmark har sammanlagt elva olika företag uppdrag att bedriva public service-verksamhet inom radio och tv. Förutom den statliga institutionen Danmarks Radio (DR) och det statligt ägda bolaget TV 2 Danmark finns åtta regionala tv-verksamheter och radiokanalen Radio24syv.

Avgiften krävs in av en avdelning inom DR och fördelas till olika public service-aktörer i enlighet med ett medieavtal som ingås mellan regeringen och partierna i Folketinget. Enligt nuvarande avtal som gäller för perioden 2015–2018 får DR behålla cirka 83 procent av intäkterna, vilka liksom i Norge förs över till verksamheten genom direktfinansiering. De regionala aktörerna får cirka 12 procent av licensmedlen och resterande delar går bl.a. till filmstöd och lokalradio, men inte till TV 2 Danmark som i huvudsak finansieras genom reklamintäkter.

Nuvarande avgiftsmodell, vilken benämns medielicens, infördes 2007. Ändringen syftade till att undvika att finansieringen av public service skulle undergrävas av den tekniska utvecklingen, och var en naturlig följd av att DR:s uppdrag hade utvidgats 2001 med ett krav på att public service-innehållet skulle tillgängliggöras på flera plattformar. Enligt lag (Bekendtgørelse om medielicens) ska alla hushåll betala medielicens för innehav av apparater som kan ta emot och återge bildprogram eller tjänster som sänds ut till allmänheten. Av definitionen i lagen (1 §) framgår att följande apparater räknas som avgiftspliktiga:

1. Tv-mottagare
2. Datorer, mobiltelefoner och surfplattor som kan ta emot program via internetanslutning
3. Datorer som har s.k. tv-tuners och kan ta emot program via radiovågor

Nivån på medielicensen framgår av lagen och uppgår 2017 till 2 492 danska kronor per hushåll, inklusive mervärdesskatt på 20 procent. Pensionärer kan ansöka hos DR om att få nedsatt avgift och personer med svår synnedsättning kan bli helt avgiftsbefriade.

Avgiftsskyldigheten för företag, institutioner och föreningar togs bort i januari 2015 som ett led i Vækstpakken, ett allmänpolitiskt paket för att förenkla för företag i landet. Ändringen finansierades genom en minskning av licensintäkterna till DR och de regionala tv-verksamheterna (Aftale om en vækstpakke 2014). Vid samma tidpunkt avskaffades upplysningsskyldigheten för elektronikhandlare. Tidigare skulle dessa lämna information till DR:s licensavdelning om namn och adress på konsumenter som köpt avgiftspliktiga apparater, med undantag för mobiltelefoner.

Den trepartiregering som tillträdde i november 2016 har infört förhandlingarna om ett nytt medieavtal från 2019 framfört att den ska återkomma med ett konkret förslag om att DR:s verksamhet ska fokuseras och att medielicensen ska minskas. Regeringen vill också privatisera TV 2 Danmark (Marienborgaftalen 2016). Under våren 2017 har diskussionerna fortsatt om det kommande medieavtalet och om hur public service ska finansieras. Enligt en undersökning som har beställts av nyhetstjänsten Altinget anser 70 procent av de tillfrågade danskarna att DR bör finansieras via inkomstskatten i stället för genom medielicensen. Denna inställning har ett starkt stöd på politisk nivå där sju av nio partier som samlar en majoritet av mandaten i Folketinget är öppna för att diskutera ett avskaffande av medielicensen (Pagh-Schlegel 2017). Regeringen väntas offentliggöra sitt inspel till förhandlingarna om det nya medieavtalet i början av 2018.

Storbritannien

I Storbritannien bedrivs public service-verksamhet av ett flertal aktörer: BBC, ITV, Channel 4 och Channel 5 på nationell nivå, STV, UTV och S4C på regional nivå samt ett antal tv-stationer på lokal nivå. Av aktörerna är BBC och Channel 4 offentligt ägda bolag (public corporations) medan övriga är privatägda. BBC och S4C är huvudsakligen finansierade genom licensavgifter och övriga genom kommersiella intäkter.

I april 2017 trädde en ny stadga för BBC i kraft, vilken bl.a. lägger fast ramarna för hur företaget ska styras och finansieras under perioden fram till 2027 (Royal Charter for the continuance of the BBC). Under översynen av stadgan konstaterade det brittiska kulturdepartementet (Department of Culture, Media & Sport, DCMS) att licensavgiften även fortsatt är den lämpligaste finansieringsmodellen för BBC. Det anfördes också att nivån på avgiften, som sedan 2010 hade legat still på 145,50 brittiska pund per år, skulle räknas upp med inflationen åtminstone fram till 2022, och att S4C även fortsatt skulle få en mindre del (cirka 2 procent) av avgiftsmedlen. Samtidigt föreslogs vissa ändringar i avgiftsmodellen (DCMS 2016, s. 90 ff.).

Enligt lag (Communications Act 2003, del 4 nr 363) får en tv-mottagare inte installeras eller användas utan licens. Avgiftsplikten gäller all typ av teknisk utrustning som kan användas för att ta del av linjära tv-sändningar, dvs. såväl traditionella tv-mottagare som internetanslutna datorer och mobiltelefoner. Inför den nya stadgeperioden utvidgades avgiftsplikten till att också omfatta användning av BBC:s beställ-tv-program via företagets s.k. iPlayer-tjänst. Andra tv-bolags beställ-tv-tjänster omfattas dock inte. Utgångspunkten är att det ska betalas en avgift för varje enskild mottagare som används för att titta på tv, men genom undantag täcks alla mottagare som används inom ett hushåll av samma avgift.

Personer över 75 år är helt befriade från avgift. Tidigare har staten täckt upp för de minskade intäkter som detta innebär för BBC, men under den nya stadgeperioden ska företaget ta över kostnaderna för detta. Synskadade och personer som bor på sjukhem kan få reducerad avgift. Företag och organisationer som innehar tv-mottagare betalar generellt en avgift per verksamhetsställe, medan särskilda regler gäller för hotell. Tidigare fanns en skyldighet för elektronikhandlare att lämna information till TV Licensing, den del av BBC

som ansvarar för uppbörden av avgiften, om namn och adress på konsumenter som köpt eller hyrt tv-apparater, men den avskaffades i juni 2013.

Den brittiska modellen skiljer sig från den danska på så sätt att användningen av utrustningen har betydelse för avgiftsskyldigheten. Den som inte använder en apparat för ett avgiftspliktigt ändamål kan meddela TV Licensing att hon eller han inte behöver någon licens. TV Licensing har dock rätt att besöka hushåll som har gjort en sådan anmälan, och den som använder utrustningen utan licens riskerar enligt lag böter på upp till 1 000 brittiska pund. 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 (Jackson 2016). TV Licensing har svarat att företaget 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.

5.2.4 Obligatorisk hushållsavgift

Ett annat sätt att hantera risken att den tekniska utvecklingen undergräver finansieringen av public service är att helt avskaffa avgiftens koppling till innehav eller användning av en viss utrustning. Denna strategi har valts av Tyskland, som införde en obligatorisk hushållsavgift 2013, och av Schweiz, som är på väg att införa en liknande modell.

Tyskland

I Tyskland utgörs public service-medierna av tre självstyrande offentlighetsrättsliga institutioner (ARD, ZDF och Deutschlandradio) som bedriver sin verksamhet med utgångspunkt i ett avtal mellan landets sexton delstater (Rundfunkstaatsvertrag). ARD är en allians bestående av nio regionala mediebolag och sänder liksom ZDF även ett antal nationella kanaler. Sändningarna är i huvudsak avgiftsfinansierade, men även kommersiella intäkter från bl.a. reklam förekommer till en mindre del.

Public service-verksamheten baseras på regional lagstiftning och struktur, men viktigare ändringar avseende finansieringen måste tas gemensamt av samtliga delstater. För fastställandet av avgiftsnivån finns en särskild procedur som innebär att programbolagen anmäler sina finansieringsbehov till en oberoende kommission (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, KEF) som utvärderar kraven och lämnar en rekommendation om avgiftssats. Delstatsparlamenten antar sedan avgiftssatsen och kan bara frångå KEF:s rekommendation utifrån sociala kriterier.

Tidigare fanns en apparatbaserad avgift där även datorer och mobiltelefoner med internetuppkoppling omfattades, men denna ersattes i januari 2013 med ett finansieringssystem där alla hushåll och företag är avgiftsskyldiga, oavsett om de innehar någon form av tv- eller radiomottagare eller om de tar del av public service-utbudet.

Övergången motiverades bl.a. med att teknikutvecklingen i längden kräver att det apparatbaserade finansieringssystemet behöver åtföljas av alltmer omfattande och integritetskränkande kontrollmekanismer för att upprätthållas. Hushållen behövs som betalningssubjekt eftersom det ansågs ge ett enkelt, kontrollerbart, rättsligt hållbart underlag som inte kunde kringgås (Kirchhof 2010). Av betydelse var också det faktum att lagstiftningen för public service är en fråga för delstaterna. Att i stället införa en skatt var därför inte ett realistiskt alternativ eftersom utkrävning av skatter ligger inom förbundsstatens kompetens. Men då den nya avgiften måste betalas av alla oavsett om de använder public service-tjänsterna eller inte har den kritiserats för att i praktiken utgöra en skatt som tas ut i strid med författningen. Efter ett flertal överklaganden slog Tysklands federala förvaltningsdomstol i mars 2016 fast att avgiften inte är en skatt utan en specifik radio- och tv-avgift eftersom den tas ut som en motprestation för möjligheten att ta emot public service-program (Bundesverwaltungsgericht 2016).

Hushåll ges i lagstiftningen (3 § Rundfunkbeitragsstaatsvertrag) en rent rumslig definition och likställs i princip med en bostad som har egen ingång och används för att bo och sova i. Till skillnad från i Sverige finns alltså inget krav på att de som bor i bostaden ska ingå i en familjegemenskap.

Avgiften för hushåll uppgår för närvarande till 17,50 euro per månad. Omläggningen till en obligatorisk hushållsavgift gav ökade intäkter och gjorde det möjligt att sänka avgiften med 48 cent i

mars 2015. Personer som får arbetslöshetsersättning eller socialbidrag är helt befriade från avgift, liksom gravt synskadade. Personer med vissa andra funktionsnedsättningar betalar en tredjedels avgift. Avgiften för företag varierar mellan en tredjedels avgift och 180 gånger avgiften beroende på antal anställda och antal fordon i företaget. Liksom i Sverige är ett företag inom public service-sfären ansvarigt för uppbörden av avgifterna.

Schweiz

Schweiz har i dagsläget en avgift kopplad till apparatinnehav som framför allt finansierar verksamheten i public service-bolaget SRG, men även (till 4–6 procent) ett drygt tjugotal lokala radio- och tv-stationer (Aubry 2016).

I september 2014 antog det federala parlamentet en ny radio- och tv-lag (Bundesgesetz über Radio und Fernsehen) som innebär att apparatavgiften ersätts med en obligatorisk hushållsavgift enligt samma modell som i Tyskland. Under en övergångsperiod kan dock hushåll som inte har någon utrustning för att ta emot radio eller tv ansöka om att slippa betala avgift (Zeller 2014).

Syftet med den nya avgiften är även fortsatt att finansiera SRG och privata stationer med public service-uppdrag. Genom att avgiften görs obligatorisk för alla kan den sänkas från 462 till 400 schweiziska franc per hushåll och år. Företagens avgiftsnivå är relaterad till deras omsättning, men mindre företag är helt avgiftsbefriade.

Införandet av den nya avgiftsmodellen har fördröjts eftersom den har kritiserats för att utgöra en skatt som inte kan rättfärdigas konstitutionellt. I juni 2015 hölls en folkomröstning i vilken befolkningen med mycket liten marginal (50,08 procent) röstade ja till lagen (Zeller 2015). Det nya systemet väntas träda i kraft senast i början av 2019 (EBU 2016a, s. 8).

5.2.5 Specialdestinerad skatt

En fjärde modell för finansiering av public service tillämpas i Finland och Island, där såväl apparat- som hushållskopplingen har avskaffats och avgiften ersätts med en individuell skatt som krävs in av skattemyndigheterna. I båda länderna rör det sig om en särskild skatt som

specialdestineras till verksamheten i ett utpekad företag med public service-uppdrag.

Finland

Public service-verksamheten i Finland bedrivs av det statligt ägda bolaget Rundradion Ab (Yle). Enligt lagen om Rundradion Ab ska statens ägarandel uppgå till minst 70 procent av aktierna och rösterna i bolaget. Lagen stadgar också att Yle ska tillhandahålla ett allmännyttigt tv- och radioutbud och att bolaget varken får sända reklam eller producera sponsrade program.

Yles verksamhet finansieras genom att medel förs över till bolaget från en särskild fond, statens televisions- och radiofond. Finland hade tidigare en apparatbaserad avgift varifrån intäkterna fördes över direkt till fonden. Under början av 2000-talet, framför allt i samband med övergången från analoga till digitala tv-sändningar i marknätet, minskade betalningsviljan markant och därmed även intäkterna till fonden (propositionen RP 29/2012 rd, s. 13). Bland annat mot bakgrund av denna utveckling ersattes apparatavgiften i januari 2013 med en rundradioskatt. Regeringen betonade i förarbetena vikten av att Yles oberoende tryggas i det nya finansieringssystemet och att modellen måste vara stabil och socialt rättvis (samma proposition, s. 23 f.).

Rundradioskatt betalas av samtliga personer som är allmänt skattskyldiga och uppgår till 0,68 procent av den sammanlagda förvärvs- och kapitalinkomsten upp till 143 euro per år (2 § lag om rundradioskatt 484/2012). Om den beräknade skatten understiger 70 euro debiteras den inte. Företag betalar rundradioskatt om 0,35 procent på intäkter som överstiger 50 000 euro, upp till ett belopp på 3 000 euro per år. I likhet med andra skatter krävs rundradioskatten in av skatteförvaltningen.

När den nya skatten infördes ändrades lagen om statens televisions- och radiofond så att medlen från uppbörden inte förs över direkt till fonden utan i stället betalas ut från ett anslag i statsbudgeten (3 §). Av bestämmelsen framgår också att anslaget ska uppgå till 500 miljoner euro 2013 och därefter justeras årligen så att det motsvarar förändringen i kostnadsnivån. Som grund för justeringen används ett index som är relaterat till kostnadsökningarna i samhället.

Yle beviljas årligen medel ur fonden i enlighet med företagets finansieringsbehov och en dispositionsplan som regeringen beslutar om (5 §). Sedan 2013 har medelstildningen motsvarat det belopp som har förts till fonden, med avdrag för 10 procents mervärdesskatt.

Den finska ekonomin har haft en mycket svag utveckling under de senaste åren, vilket har fått konsekvenser för medelstildningen till public service i landet. Lagen om statens televisions- och radiofond har ändrats tre gånger med hänvisning till det statsfinansiella läget i landet med innebörden att överföringarna från statsbudgeten till fonden inte har indexjusterats sedan 2014. Det senaste beslutet togs av riksdagen i oktober 2016 och gäller t.o.m. 2018. För åren 2015–2018 kommer Yle på detta sätt att ha gått miste om totalt 46,2 miljoner euro (propositionen RP 146/2016 rd). En parlamentarisk arbetsgrupp har föreslagit att bestämmelsen om indexjustering av medlen till fonden ska börja tillämpas igen 2019, om läget i ekonomin tillåter det. Den har också uttalat att finansieringen av Yle ska stå utanför ramarna för statsfinanserna, i syfte att säkra bolagets oberoende (Parlamentariska arbetsgruppen 2016). En ny parlamentarisk arbetsgrupp föreslog i juni 2017 att skattemodellen preciseras så att Yles finansiering fr.o.m. 2019 tryggas i enlighet med gällande lagstiftning. Samtidigt föreslogs en höjning av den nedre inkomstgränsen för rundradioskatten (Kommunikationsministeriet 2017).

Utvecklingen under de senaste åren har rest tvivel om den finska modellen klarar att ge tillräckliga garantier för public service oberoende (EBU 2016a, s. 14). Enligt företrädare för Yle handlar det dock i grunden om att politikerna i ett ansträngt ekonomiskt läge inte ville försvara en ökning av intäkterna till public service samtidigt som det skars ned i bidrag till barnfamiljer och i andra välfärdssystem. De garantier som följer av lagen kunde knappast ha varit större, och ökningen av medlen till Yle hade kunnat frysas i såväl en avgiftsmodell som en skattemodell (Österlund-Karinkanta 2016). Något som kan ha betydelse för utvecklingen är att politiker och medier i Finland av tradition har mycket täta kontakter, till skillnad från bl.a. Sverige (Koivunen 2017).

Island

Island har liksom Finland ett statligt ägt public service-bolag, Ríkisútvarpið (RÚV). Till skillnad från motsvarande bolag i övriga Norden får RÚV sända reklam, vilket bidrar till ungefär en tredjedel av intäkterna.

Den offentliga delen av finansieringen utgjordes tidigare av en traditionell apparatavgift men 2009 övergavs denna modell till förmån för en public service-skatt (útvarpsgjald). Skatten omfattar såväl alla fysiska personer mellan 16 och 70 år som alla juridiska personer, och krävs in tillsammans med inkomstskatten en gång per år. Skattesatsen, som är den samma för alla skattskyldiga, uppgår för närvarande till 16 800 isländska kronor (cirka 1 300 svenska kronor). Utöver unga och äldre är även personer med en årlig inkomst under ett fribelopp på cirka 1,7 miljoner kronor per år (drygt 130 000 svenska kronor) befriade från skatt.

Skatteintäkterna kommer RÚV till del via ett anslag på statens budget. Enligt lag (lög um Ríkisútvarpið) ska alla intäkter från skatten tillfalla bolaget och föras över månatligen från Finansdepartementet.

Sedan modellen infördes har skattesatsen sänkts och fribeloppet höjts under ett antal år, vilket har medfört att RÚV:s intäkter har minskat med cirka 18 procent mellan 2009 och 2016 (Rimmerid m.fl. 2016, s. 54). RÚV och Kulturdepartementet har dock slutit ett avtal för perioden 2016–2019 som bl.a. innebär att finansieringen av bolaget inte ska minska ytterligare i förhållande till 2016 års nivå.

5.2.6 Renodlad anslagsfinansiering

Som figur 5.1 visar är renodlad anslagsfinansiering en vanlig modell för finansieringen av public service i Europa. Modellen skiljer sig från de övriga som har beskrivits i detta kapitel genom att det inte krävs in någon särskild avgift eller skatt som är specialdestinerad för public service. I stället kommer intäkterna från det allmänna skatteuttaget i landet och medlen till public service betalas ut direkt från ett anslag i den offentliga budgeten på samma sätt som för övrig offentlig verksamhet.

Nederländerna

I Nederländerna finns ett stort antal aktörer inom public service, varav många samarbetar inom paraplyorganisationen Nederlandse Publieke Omroep (NPO). Aktörerna har möjlighet att sända reklam och intäkterna från denna verksamhet uppgår till ungefär en fjärdedel av finansieringen.

År 2000 gick landet över från traditionell apparatavgift till anslagsfinansiering. Övergången motiverades bl.a. med att public service är en kollektiv nytthet som bör finansieras över statsbudgeten, och att intäkterna från avgiften riskerade att urholkas genom utvecklingen på internet.

När avgiften avskaffades var intentionen att säkra public service-verksamheten samma intäkter som före omläggningen. Enligt lag (mediawet 2008) ska medelstildelningen uppgå till minst samma belopp som 1998 justerat efter hur antalet hushåll och konsumentpriserna utvecklas. För att finansiera övergången till anslagsfinansiering höjdes inkomstskatten samtidigt med 1,1 procentenheter.

Omläggningen till anslagsfinansiering var omstridd och medelstildelningen har varierat relativt mycket mellan olika regeringar (Rimmereid m.fl. 2016, s. 63). Även om tilldelningen är lagfäst så har det varit möjligt att dra ner på den genom att det även har skrivits in en reducering av beloppet i lagen. Public service-aktörerna har kritiserat modellen för att vara oförutsägbar och leda till ett stort mått av politisk inblandning.

Ungern

Efter partiet Fidesz stora valseger 2010 har den ungerska mediepolitiken genomgått stora förändringar, bl.a. genom ändringar i grundlagarna och införande av ett antal nya medielagar. I medielagarna definieras bl.a. de nya mekanismerna för styrning av public service-medierna, som består av ett antal radio- och tv-kanaler (bl.a. MTV) och en nyhetsbyrå.

År 2011 skapades en särskild fond (MTVA) till vilken alla public service-företagens tillgångar har förts. Till fonden förs också det årliga statliga anslaget till verksamheten. Ett råd som indirekt kontrolleras av parlamentet övervakar och fördelar medel från fonden.

Genom ytterligare lagändringar som trädde i kraft i januari 2015 har samtliga public service-medier, som tidigare bedrevs som fristående aktiebolag, inordnats i bolaget Duna Media Service (Polyák 2015).

6 Vägval för den framtida finansieringen av public service

I kapitel 3 har kommittén visat att försäljningen av traditionella tv-mottagare minskar, liksom tv-tittandet via dessa apparater. Samtidigt ökar användningen av internet som plattform för medieanvändningen markant, särskilt bland yngre personer. Utvecklingen kan tydligt kopplas ihop med vad som har framkommit i kapitel 4 om att antalet radio- och tv-avgiftsbetalare har minskat de senaste åren, trots att antalet hushåll har ökat. Sverige är inte ensamt om dessa trender och i kapitel 5 har beskrivits hur olika länder valt olika strategier för att genom ändringar i finansieringssystemen hantera risken för att public service-verksamhetens intäktsbas urholkas.

I detta kapitel diskuteras vilka slutsatser som bör dras av den beskrivna utvecklingen när det gäller den framtida finansieringen av public service i Sverige. Detta aktualiserar överväganden i olika frågor om hur verksamheten ska motiveras och på vilket sätt allmänheten ska bidra till dess finansiering i fortsättningen.

Enligt direktiven ska kommitténs förslag innebära att insamlade medel även i fortsättningen ska hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget och endast användas till public service. Det framgår också att verksamheten inte ska finansieras av annonsintäkter eller enbart av dem som aktivt väljer att ta del av utbudet. Finansiering via anslag på statens budget (renodlad anslagsfinansiering), försäljning av reklam respektive abonnemangs- och betaltjänster kan därför uteslutas från den fortsatta diskussionen.

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

Bedömning: Nuvarande radio- och tv-avgift bör ersättas med en ny uppbördsmodell som är långsiktigt stabil, legitim och värnar public service-verksamhetens oberoende.

Modellen för finansiering av public service ska enligt direktiven ge programföretagen finansiella förutsättningar att utveckla en oberoende verksamhet av hög kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet. Kommittén tolkar detta som att modellen bör uppfylla följande tre kriterier:

- Den ska vara långsiktigt stabil: Modellen ska över tid garantera verksamheten en förutsebar och ändamålsenlig finansiering. Den ska i så liten utsträckning som möjligt påverkas av den tekniska utvecklingen, förändringar i individens betalningsvilja eller fluktuationer i samhällsekonomin.
- Den ska vara legitim: Allmänheten ska så långt möjligt känna förtroende för modellen. Detta kräver att den uppfattas som solidarisk och rättvis, dvs. att alla bidrar till finansieringen efter sin förmåga, men också att den är resurseffektiv, dvs. att inte för stora delar av intäkterna går åt till administration och kontroll. Dessutom bör kontrollerna inte uppfattas som alltför integritetskränkande.
- Den ska värna oberoendet: Det viktigaste fundamentet för public service är att verksamheten står fri från ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Ett centralt kriterium för finansieringsmodellen är därför att den värnar verksamhetens självständighet och oberoende. Det måste säkerställas att public service inte blir en del av förhandlingarna inom staten mellan olika politiska prioriteringar. En central aspekt är att de medel som samlas in i systemet endast kan användas till vad de är avsedda för och att det finns mekanismer som hindrar att medlen dirigeras om till andra ändamål genom budgetpolitiska överväganden. Men det handlar också om att värna programföretagens integritet gentemot kortsiktiga politiska intressen som kan vilja

detaljstyra verksamheten, t.ex. genom att tilldela extra medel för särskilda insatser.

Kommittén konstaterar att radio- och tv-avgiften under lång tid har varit en stabil och legitim finansieringskälla som bidrar till en hög grad av oberoende för public service-verksamheten, bl.a. genom att uppbörden sköts indirekt av programföretagen. Men i en tid där internet i allt större utsträckning ersätter traditionell mottagning som plattform för radio- och tv-konsumtion lever den inte längre upp till de krav som bör ställas på en framtida uppbördsmodell:

- Systemet är inte långsiktigt stabilt eftersom allt färre hushåll har tillgång till en avgiftspliktig traditionell tv-mottagare och därigenom deltar i finansieringen (se avsnitt 3.2 och 4.2). Detta riskerar att skapa en obalans mellan intäkterna och den medelstillelse som riksdagen har beslutat om.
- Avgiften är inte solidarisk eftersom allt färre hushåll är avgiftsskyldiga samtidigt som allt fler konsumerar programföretagens utbud via internet utan att bidra till finansieringen (se avsnitt 3.2). Dessutom är skolket relativt stort bland de hushåll som omfattas av avgiftsskyldigheten. Enligt kommitténs beräkningar skolkar mellan 11 och 15 procent vilket kan jämföras med det europeiska genomsnittet på knappt 13 procent (se avsnitt 4.2 och 5.2).
- Avgiften kan upplevas som orättvis p.g.a. att enpersonshushåll och ensamstående med barn betalar samma avgift som hushåll med flera vuxna, trots att de generellt har en lägre disponibel inkomst (se avsnitt 3.4).
- RIKAB:s årliga kostnad för uppbörden uppgår till cirka 166 miljoner kronor eller cirka 2 procent av de insamlade medlen, vilket är relativt lågt jämfört med andra europeiska system men högt i absoluta tal (se avsnitt 4.2 och 5.2). Därutöver orsakar systemet administrativa kostnader för ett antal aktörer. Tv-handlare är ålagda att skicka in uppgifter till RIKAB om kunder som har köpt tv-apparater, Kronofogdemyndigheten driver in skulder avseende radio- och tv-avgift och domstolarna har kostnader för att hantera överklaganden av RIKAB:s beslut om omprövning. Det finns därför utrymme för att öka resurseffektiviteten i systemet.

- RIKAB:s avgiftskontroll riskerar att upplevas som integritetskränkande eftersom bolaget tar kontakt med hushåll som inte betalar avgiften, bl.a. per telefon och genom besök. I vissa fall behöver de personer som kontaktas redogöra för sina levnadsförhållanden.
- Även om dagens finansieringssystem värnar public service-verksamhetens oberoende i hög grad finns det sårbarheter i vissa delar. Det gäller särskilt den årliga prövningen av medelstilldelningen som dels ger regering och riksdag en möjlighet att dra ned på tilldelningen under pågående tillståndsperiod, dels lämnar utrymme för bolagen att äska medel för speciella ändamål vilket kan utnyttjas av statsmakterna genom att tillgodose dessa för att ta politiska poäng.

Kommittén bedömer att problemen med nuvarande uppbördsmodell är så stora att den bör ersättas med en ny modell som är stabilare och mer legitim samtidigt som den fortsatt värnar public service-verksamhetens oberoende. I kapitel 7 lämnas förslag på en ny uppbördsmodell och i kapitel 8 redogörs för vilka alternativ till denna som kommittén har diskuterat. Men först följer nedan en diskussion om några grundläggande ställningstaganden inför utformningen av en ny uppbördsmodell.

Kommittén återkommer i kapitel 9 och 10 till hur oberoendet för public service kan stärkas genom systemet för medelstilldelning och på andra sätt.

6.2 Alternativ för utformningen av den nya uppbördsmodellen

Nuvarande radio- och tv-avgift är konstruerad på ett sådant sätt att hushåll betalar en avgift för innehav av teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareändning av tv-program. Ett syfte med modellen är att det ska finnas en koppling mellan betalningen och användningen av innehållet. En modell för finansieringen av public service kan utformas på flera olika sätt, vilket också har framgått av den internationella utblicken i kapitel 5.

Vid utformningen av en uppbördsmodell kan två grundläggande frågor ställas:

1. Vem ska finansiera verksamheten?
2. Hur ska den betalningsskyldige definieras?

Den första frågan kan besvaras på två sätt. Traditionellt sett har det ansetts vara användarna av verksamheten som ska betala för den, dvs. det handlar om en avgift som betalas för en viss tjänst. Detta synsätt har funnits med sedan tillkomsten av public service i olika länder. Ett företag hade monopol på att sända radio och lyssnarna betalade en avgift för den licens som innehavet av en radiomottagare krävde. I takt med att radio- och tv-marknaderna i flera länder öppnades upp för konkurrens under slutet av 1900-talet, har det uppstått behov av att göra en distinktion mellan olika medieaktörer, vilket har lett till att public service även har kommit att definieras som ett visst innehåll och inte bara som utpekade programföretag. Som har nämnts i avsnitt 5.1 finns det en bred konsensus om att public service har ett direkt samband med de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och med behovet att bevara mångfalden i medierna. Medier med en stabil finansiering och ett brett uppdrag på olika plattformar kan bidra till att medborgarna är välinformerade och kan föra konstruktiva diskussioner utifrån gemensamma verklighetsbilder (se avsnitt 2.3). I linje med det kan den första frågan även besvaras som att public service är en demokratisk nytting vars existens alla i samhället drar fördel av och därmed också ska bidra till.

Den andra frågan om hur den betalningsskyldige ska definieras hade länge ett givet svar. Under större delen av 1900-talet var det naturligt att se hushållen som subjekt eftersom det oftast bara fanns en radio- eller tv-mottagare i respektive bostad och konsumtionen av public service-utbudet var en gemensam aktivitet för de personer som bodde där. Genom den tekniska utvecklingen föll priserna på mottagarna relativt sett under slutet av 1900-talet, vilket gjorde det möjligt för hushållen att skaffa sig flera mottagare. Parallellt ökade radio- och tv-utbudet i traditionella kanaler och så småningom utvecklades nya sätt att distribuera och ta emot programmen. I dag är det tydligt att radions och tv:ns roll som "lägereld" har fått ge vika för ett mer individualiserat radiolyssnande och tv-tittande. I många familjer är det numera vanligt att olika medlemmar konsumerar olika

medier på olika apparater samtidigt. Som en följd av det kan den andra frågan mycket väl besvaras som att det är individer snarare än hushåll som bör vara betalningsskyldiga vid finansieringen av public service.

Beroende på hur de två frågeställningarna besvaras är fyra övergripande uppberdsmodeller tänkbara, se figur 6.1.

Figur 6.1 Alternativ för utformningen av uppberdsmodellen

| | | Vem ska finansiera verksamheten? | |
|--|---------|----------------------------------|------|
| | | Användarna | Alla |
| Hur ska den betalningsskyldige definieras? | Hushåll | A | B |
| | Individ | C | D |

Alternativ A är den traditionella modell som tillämpas i Sverige i dag, men även den utvidgade apparatavgift för hushåll som finns i Danmark och Storbritannien (se avsnitt 5.2.3). Länderna har valt olika metoder för att behålla kopplingen till användarna. Medan Danmark förutsätter att den som innehar en viss apparat använder den för konsumtion av public service, fokuserar Storbritannien på hur utrustningen används, vilket i praktiken ger en möjlighet att avanmäla sitt tv-innehav om man använder sin tv för annat än att ta del av tv-sändningar.

Alternativ B kan liknas vid den obligatoriska hushållsavgift som har införts i Tyskland och är på väg att införas i Schweiz (se avsnitt 5.2.4). Här har apparatkopplingen avskaffats eftersom den riskerade att kräva alltmer omfattande och integritetskränkande kontrollmekanismer för att upprätthållas. Däremot behövs hushållen som betalningssubjekt eftersom det ansågs ge ett enkelt, kontrollerbart och rättligt hållbart underlag som inte kunde kringgå.

Alternativ C innebär att kopplingen till användningen behålls men att betalningsskyldigheten läggs på individer i stället för på hushåll.

Ett sätt att tillämpa detta kan vara genom att en personlig licensavgift betalas för att inneha utrustning som kan ta emot public service-innehållet. Vad kommittén känner till finns det inget land som tillämpar ett sådant system. Alternativet kan också utformas som ett slags abonnemangslösning där användare betalar för att komma åt innehållet utan hänsyn till hur det sker tekniskt. Detta är inte möjligt för kommittén att föreslå enligt direktiven.

Alternativ D, slutligen, kan jämföras både med den specialdestinerade skatt som har införts i Finland och Island (se avsnitt 5.2.5) samt – även om den inte är aktuell som alternativ för Sverige – den renodlade anslagsfinansiering som tillämpas i bl.a. Nederländerna (avsnitt 5.2.6). Centrala argument vid övergången till dessa system var att public service är en kollektiv nytthet och att den tekniska utvecklingen på olika sätt riskerade att urholka intäkterna från avgiften.

6.3 Den nya uppbördsmodellen utgör en skatt

Bedömning: Oavsett vilket av de aktuella alternativen som väljs för utformningen av uppbördsmodellen kommer den att betraktas som en skatt.

En central fråga som aktualiseras vid valet mellan olika alternativ för utformningen av den nya uppbördsmodellen är om den kommer att definieras som en avgift eller skatt i statsrättslig mening. Detta har bl.a. betydelse för hur uppbörden redovisas i förhållande till statens budget och nationalräkenskaperna.

6.3.1 Tidigare utredningar

Flera tidigare public service-utredningar har utrett frågan om den nuvarande radio- och tv-avgiften ska betraktas som avgift eller skatt.

Regeringsformen ger ingen uttrycklig definition av begreppet skatt. Enligt förarbetena kan en skatt karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift vanligen anses utgöra en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90, s. 213). Men gränsen mellan skatter och avgifter är flytande, och i vissa fall kan

även en penningpåлага utan specificerad motprestation anses ha karaktär av en avgift. Så är fallet om pålagan motsvaras av en kollektiv motprestation från det allmänna, t.ex. jaktvårdsavgifter som används i jaktvårdsfrämjande syfte (Strömberg 1999, s. 77 ff.).

En annan distinktion är om pålagan har karaktär av obligatorisk avgift och därmed ska meddelas genom lag eller om den kan anses vara frivillig. Radio- och tv-avgiften räknas av Strömberg till kategorin obligatoriska avgifter, som ett exempel på avgifter för prestationer som är omedelbart tillgängliga för allmänheten och som inte kan innehållas i det enskilda fallet utan anlitande av offentligt rättsliga maktmedel.

Utredningen om finansiering m.m. av radio och TV i allmänhetens tjänst bedömde att tv-avgiften utgör en avgift och inte en skatt eftersom tillgängligheten till och möjligheten att ta del av de program som tillhandahålls av public service kan ses som en kollektiv motprestation (SOU 2005:2, s. 102 ff.). Sändningarna pågår förvisso hela tiden och avgiftsbetalarna kan välja att konsumera utbudet eller att avstå, men om avgiftssystemet upphör och finansieringen inte löses på annat vis kommer public service inte längre att kunna tillhandahållas.

Den efterföljande Public service-utredningen instämde i den förra utredningens bedömning om att tv-avgiften bör ses som en avgift, och ville dessutom tydliggöra denna karaktär genom ett förslag om att avgiften ska utgöra en betalning för rätten att ta del av programföretagens sändningar (SOU 2008:64, s. 88 f.). Utredaren diskuterade också möjligheten att slopa kravet på innehav av apparat i lagen och i stället införa en typ av obligatorisk hushållsavgift, men avfärdade detta eftersom avgiften då skulle tas ut även av den som inte har möjlighet att ta del av programföretagens utbud, vilket skulle försvaga argumentationen för att avgiften är en avgift.

Public service-kommittén instämde med de tidigare utredningarna om att nuvarande radio- och tv-avgift utgör en avgift i statsrättslig mening (SOU 2012:59, s. 210). Även med den individuella avgift som föreslogs i betänkandet kvarstod enligt kommitténs bedömning en koppling mellan betalning av avgiften och public service-verksamheten, men samtidigt ansågs det klart att förslaget innebar att också den som inte har en tv-mottagare och inte konsumerar programföretagens utbud blir betalningsskyldig. Slutsatsen var därför att det var en obligatorisk betalningsplikt som inte utlöste en

förmån kopplad till betalningen, och därför borde den föreslagna avgiften betraktas som en skatt.

6.3.2 Bedömning av uppbördsmodellerna

Nuvarande radio- och tv-avgift

De tidigare utredningarnas slutsats att den nuvarande radio- och tv-avgiften ska betraktas som en avgift i statsrättslig mening grundar sig på kopplingen till innehav av en tv-mottagare i traditionell mening. Med denna modell finns det en reell möjlighet att välja bort den avgiftspliktiga apparaten och därmed slippa betala. Dessutom har hushållen genom tv-innehavet en faktisk möjlighet att ta del av de SVT-program som sänds ut via marknätet eller vidare sänds i kabelnät. Regeringen har meddelat tillstånd för SVT att sända i marknätet under perioden 2014–2019. Enligt 1 § i tillståndet ska bolaget sända fyra programtjänster till hela landet, vilket innebär att minst 99,8 procent av befolkningen ska kunna ta emot sändningarna. Enligt 4 § ska sändningarna utformas på ett sådant sätt att de inte bara kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet. Enligt SVT:s anslagsvillkor för 2017 (p. 8) ska bolagets sändningar riktade till Sverige kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd radio- och tv-avgift. Tv-innehavare i kabelanslutna flerbostadshus har vanligtvis inte möjlighet att ordna mottagning av marknätssändningarna genom att sätta upp en egen antenn. För dessa hushåll tillförsäkrar radio- och tv-lagens (2010:696) bestämmelser om vidare sändningsplikt (9 kap.) att kabel-tv-operatörerna tillhandahåller SVT:s utbud till de anslutna lägenheterna utan kostnad för själva mottagningen.

Mot denna bakgrund går det därför att argumentera för att en traditionell apparatavgift enligt nuvarande modell ska betraktas som en avgift i statsrättslig mening. Även i nationalräkenskaperna, som Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för, definieras radio- och tv-avgiften i nuläget som en avgift. Sverige är dock enligt SCB det enda landet i EU som inte klassificerar uppbörden till public service som en skatt. 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 (dnr Komm2017/00395-35).

Alternativen A och C – användarna finansierar verksamheten

Med en utvidgad apparatavgift motsvarande alternativen A och C behålls delvis karaktären av en avgift eftersom endast de som har utrustning för att konsumera programföretagens utbud är med och betalar. Men det är inte säkert att den tekniska utrustning som innehas verkligen används för att ta emot public service-innehåll eller ens kan användas för att ta del av utbudet på det sätt som förutsätts i regelverket. För att kunna ta emot utsändningarna med en mobiltelefon, surfplatta eller dator utan tv-tuner krävs anslutning till internet. Som beskrivs i kapitel 3 fortsätter bredbandsutbyggnaden men möjligheten att ta emot tv-sändningar via internet motsvarar ännu inte möjligheten via marknätet för tv. Dessutom kräver mottagning av public service-utbudet via internet att mottagaren har ett abonnemang hos en internet- eller mobilteleleverantör och betalar för den datatrafik som konsumtionen av innehållet skapar. Som framgår ovan ska SVT:s sändningar via marknät och kabel kunna tas emot av den enskilde utan krav på särskild betalning utöver erlagd radio- och tv-avgift, vilket följer av bestämmelser i sändningstillstånden, anslagsvillkoren respektive radio- och tv-lagen. Sändningarna via internet omfattas inte helt av denna reglering och det är således förenat med en ytterligare kostnad vid sidan av avgiften att ta del av utbudet via denna plattform.

För att kunna hävda att en utvidgad apparatavgift är en avgift skulle krävas att det allmänna först, genom t.ex. nya villkor i sändningstillstånden eller anslagsvillkoren, sörjer för att public serviceföretagens utbud via internet blir tillgängligt för allmänheten på samma sätt som traditionella tv-sändningar via marknätet. Det medför i praktiken att internetinfrastrukturens hushållstäckning och kapacitet måste motsvara marknätets och att konsumtion av public service-innehåll via webben inte ska föranleda några extra kostnader för den enskilde. En konsekvens av utökade krav i denna riktning skulle vara ökade kostnader för exempelvis mobilteleoperatörer. Då dessa kostnader sannolikt skulle överföras på programföretagen och ge dem minskade resurser till programinnehållet bedömer inte kommittén detta som en realistisk väg att gå.

Avgiftsplikten enligt alternativen A och C skulle omfatta datorer, mobiltelefoner och annan utrustning som är nödvändig för att upprätthålla kommunikation och deltagande i samhället, och kanske inte

anskaffas primärt för att konsumera radio och tv. Det är därför svårt att tänka sig att någon skulle kunna eller vilja välja bort dessa apparater för att slippa betala avgiften. Utvecklingen av sakernas internet, dvs. att allt fler byggnader, fordon, hushållsapparater och andra föremål kopplas upp mot internet, kan innebära att begreppet tv-mottagare kommer att omfatta allt mer av den tekniska utrustning som hushåll och individer behöver för att få vardagen att fungera. Med tiden kan det alltså bli ännu svårare att välja bort vad som är en tv-mottagare enligt lagens definition. Följaktligen skulle en utvidgad apparatavgift i praktiken kunna betraktas som ett tvångsbidrag till det allmänna och därmed som en skatt.

Bedömningen kan kanske bli annorlunda ifall det införs olika möjligheter att slippa avgiften, t.ex. genom en teknisk blockering av public service-innehållet eller som i Storbritannien med en anmälan om att man inte tar del av tv-sändningar. Detta skulle dock kräva en stor kontrollapparat som riskerar att inkräkta avsevärt på användarnas personliga integritet.

Alternativen B och D – alla bidrar till finansieringen av public service

Alternativen B och D utgör modeller där uppbörden är universell och omfattar alla hushåll eller individer oavsett om de använder public service eller inte. Givet ett beslut om specialdestination skulle intäkterna fortsatt vara dimensionerade efter public service-verksamhetens behov och gå oavkortat till denna, vilket ger alternativen vissa drag av avgift. Men det avgörande är att det inte finns någon möjlighet att välja bort avgiften och denna måste därför ses som en skatt. Denna analys stämmer väl med hur uppbördsmodellerna i Finland och Island betraktas. Den tyska hushållsavgiften ansågs däremot inte utgöra en skatt när den infördes, vilket efter ett flertal överklaganden även har slagits fast av landets federala förvaltningsdomstol (se avsnitt 5.2.4).

Kommitténs slutsats

Kommitténs slutsats är alltså att uppbörden enligt alla de alternativ som är aktuella är att betrakta som en skatt i statsrättslig mening. SCB har på kommitténs uppdrag analyserat hur en utvidgad apparat-

avgift och en specialdestinerad skatt skulle bokföras i nationalräkenskaper. Myndigheten bedömer att uppbörden enligt båda alternativen skulle definieras som en skatt (dnr Komm2017/00395-26). Frågan om hur denna klassificering eventuellt påverkar oberoendet för public service behandlas i kapitel 7.

Av regeringsformen (8 kap. 3 §) följer att såväl skatter som belastande avgifter primärt ska beslutas av riksdagen. Befogenheten att besluta om avgifter kan delegeras till regeringen medan någon sådan möjlighet inte finns för skatter. Riksdagen är alltså ensam behörig att besluta om skatter.

6.4 Den nya uppbördsmodellen bör benämnas public service-avgift

Bedömning: Den nya uppbördsmodellen bör benämnas public service-avgift.

Som diskuteras i avsnitt 2.3 anser kommittén att begreppet *public service* bör användas för att beteckna verksamheten i programföretagen SR, SVT och UR. Begreppet speglar bättre än *radio och tv i allmänhetens tjänst* den verksamhet som i dag bedrivs på många fler plattformar än de traditionella radio- och tv-sändningarna via marknät, kabel och satellit. Av samma skäl bör den nya uppbördsmodellen, som innebär en anpassning till nya mönster för distribution och mottagning av programföretagens utbud, benämnas public service-avgift.

Den avgift som finansierar public service-verksamheten bytte 2010 namn från tv-avgift till radio- och tv-avgift. Som motivering till namnbytet anförde regeringen att det borde tydliggöras att avgiften avser både radio och tv och att den finansierar de tre programföretagen SR, SVT och UR (prop. 2008/09:195, s. 27). Utredningen hade föreslagit att avgiften skulle kallas public service-avgift men regeringen ansåg inte att det var lämpligt att använda ett engelskt uttryck i författningstext. Kommittén har tidigare i detta betänkande redogjort för varför public service är lämpligt som beteckning på programföretagens verksamhet och anser i likhet med den tidigare utredningen att ordets ursprung inte bör utgöra något hinder för att användas i lagtexten.

Som har framgått ovan kommer den nya avgiften, oavsett vilket alternativ som väljs för utformningen, att betraktas som en skatt. Vad skatten kallas saknar dock betydelse för den statsrättsliga definitionen och det finns exempel på skatter som benämns avgifter, t.ex. socialförsäkringsavgiften. Kommittén bedömer att begreppet avgift ger en tydlig bild av den tänkta konstruktionen, dvs. att de medel som samlas in ska användas till ett specifikt ändamål, och anser därför att den nya avgiften bör benämnas public service-avgift.

7 Förslag till uppbördsmodell

Kommitténs uppdrag innebär att ta fram ett konkret förslag till finansiering av public service där insamlade medel även i fortsättningen hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget. Vidare innebär uppdraget att ta ställning till om det är hushåll eller individer som ska vara betalningsskyldiga och om betalningsskyldigheten ska knytas till innehav av en viss mottagningsutrustning.

I detta kapitel beskriver kommittén sitt förslag till en uppbördsmodell som bedöms vara långsiktigt stabil, legitim och som värnar programföretagens oberoende. Det görs också en bedömning av vilka för- och nackdelar som den föreslagna modellen har i förhållande till nuvarande radio- och tv-avgift och de alternativ som redovisas i följande kapitel.

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 beskattningsårets ingång. Avgiften ska betalas med 1 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten, upp till en inkomst som motsvarar 2,127 gånger inkomstbasbeloppet för beskattningsåret. Avgiften ska betalas t.o.m. det år den avgiftsskyldige avlider. Skatteverket ska sköta uppbörden. Bestämmelser om förfarandet vid uttag av public service-avgift införs i skatteförfarandelagen.

I kapitel 6 diskuterades olika alternativ för utformningen av uppbördsmodellen, utifrån grundläggande frågeställningar om vem som ska finansiera public service-verksamheten och hur den betalningsskyldige ska definieras. Som framgår av avsnitt 2.3 anser kommittén att public service är en demokratisk kollektiv nyttinghet som är till gagn för hela samhället. Därför bör alla i samhället bidra till finansieringen av public service, även de som inte direkt utnyttjar programföretagens utbud. Kommittén anser vidare att finansieringen bör utformas utifrån den förmåga som var och en har att bidra till public service, så att modellen blir så rättvis som möjligt. Av detta skäl, och mot bakgrund av att mediekonsumtionen har blivit alltmer individualiserad, bör betalningsskyldigheten kopplas till individen i stället för till hushåll.

Kommittén föreslår därför att programföretagens verksamhet fortsättningsvis finansieras genom en individuell public service-avgift där alla som är obegränsat skattskyldiga, har en beskattningsbar förvärvsinkomst och har fyllt 18 år vid beskattningsårets¹ ingång är avgiftsskyldiga. Avgiften regleras i en ny lag om finansiering av public service som ersätter lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (nuvarande avgiftslag). Avgiften föreslås uppgå till en viss andel av den beskattningsbara förvärvsinkomsten upp till ett maximalt årligt belopp.

Underlag för public service-avgiften

Enligt kommitténs förslag är de personer som är obegränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 3–5 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) (IL) avgiftsskyldiga. Det innebär att i princip alla som betalar inkomstskatt också ska betala public service-avgift, med några få undantag. Personer som skulle kunna SINK-beskattas² enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, men som väljer att beskattas enligt IL omfattas inte av avgiftsskyldighet eftersom de beskattas på en annan grund än enligt 3 kap. 3–5 §§ IL. Därutöver bör minderåriga undantas från avgiftsplikten. Avgiften ska betalas t.o.m.

¹ Beskattningsåret motsvarar inkomståret, dvs. det kalenderår då inkomsten tjänas in.

² De personer som vistas i Sverige kortare tid än sex månader ska betala skatt enligt lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, så kallad SINK. Definitionen är dock inte helt uttömmande.

det är den avgiftsskyldige avlider. Det som skulle ha gällt för den avlidne ska för dödsåret tillämpas på dödsboet.

Den beskattningsbara förvärvsinkomsten används för nästan all annan beräkning av skatter och vissa avgifter. Det är därför lämpligt att använda beskattningsbar förvärvsinkomst som underlag även för beräkning av public service-avgiften. Som redogjorts för i kapitel 6 kommer public service-avgiften i statsrättslig mening betraktas som en skatt och redovisas som en skatt i nationalräkenskaperna.

Avgiften kan arbetas in i preliminärskattetabeller för löntagare och i underlag för debiterad preliminär skatt för egenföretagare, och ger därmed inte upphov till s.k. kvarskatt. En avgift som tas in via skattesystemet är också en säkrare metod jämfört med fakturering i efterhand.

Kapitalinkomster bör inte ingå vid beräkning av avgiften. Skälet är att kapitalinkomster deklarerar i efterhand och att skatt på kapitalinkomster inte kan tas ut löpande såsom förvärvsinkomster, vilket innebär att avgiften skulle kunna behöva korrigeras i efterhand. Dessutom skulle kapitalinkomster ha en mindre betydelse för avgiftens storlek då de allra flesta redan betalar en full avgift enligt den föreslagna modellen.

De personer som inte har någon beskattningsbar förvärvsinkomst bör inte betala någon avgift. Personer som har mycket låga inkomster bör av fördelningspolitiska skäl betala en lägre avgift. 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. I det nuvarande systemet finns dock en möjlighet att inte betala radio- och tv-avgiften om hushållet inte har en tv-mottagare. Denna möjlighet kommer inte att finnas i den föreslagna finansieringsmodellen.

Beräkning av public service-avgiften

Riksdagen har beslutat att medelstillelningen till programföretagen ska höjas med 2 procent per år under nuvarande tillståndsperiod, dvs. t.o.m. den 31 december 2019 (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14: KrU3, rskr. 2013/14:60). Utifrån detta beräknar kommittén att den totala medelstillelningen till SR, SVT och UR kommer att uppgå till

8 405 miljoner kronor 2019. Nivån på public service-avgiften behöver anpassas så att inkomsterna till systemet täcker dessa utgifter. I tabell 7.1 redovisas beräkningen av den föreslagna public service-avgiften utifrån medelsbehovet för 2019 och uppgifter om förvärvsinkomster för 2016. Alla personer över 18 år betalar 1 procent av sin beskattningsbara förvärvsinkomst upp till maximalt 1 308 kronor per år. Detta innebär att 67 procent av alla personer över 18 år betalar en full avgift, dvs. maxbeloppet, och står för 84 procent av intäkterna. 24 procent betalar en lägre avgift än 1 308 kronor per år och 9 procent betalar ingen avgift. Ett hushåll med två vuxna betalar alltså som mest 2 616 kronor per år. Ett ensamhushåll betalar maximalt 1 308 kronor per år. Detta kan jämföras med den nuvarande radio- och tv-avgiften som uppgår till 2 340 kronor per år (se avsnitt 4.2).

På grund av grundavdraget är den fastställda förvärvsinkomsten högre än den beskattningsbara förvärvsinkomsten. I beräkningen för 2019 är gränsen vid full avgift cirka 163 000 kronor per år i fastställd förvärvsinkomst (cirka 13 600 kronor per månad), vilket motsvarar en beskattningsbar förvärvsinkomst på cirka 131 000 kronor per år. För personer över 65 år som har ett förhöjt grundavdrag är gränsen vid full avgift cirka 195 000 kronor per år i fastställd förvärvsinkomst.

Avgiftsuttaget föreslås kopplas till socialförsäkringsbalkens inkomstbasbelopp som följer inkomstutvecklingen i Sverige. Detta basbelopp bedöms mer hållbart över tid och har haft en stabilare uppräkning under den senaste tioårsperioden än t.ex. prisbasbeloppet. Inkomstbasbeloppet överensstämmer också bättre med den kostnadsbild som finns hos programföretagen eftersom deras kostnader till stora delar är kopplade till lön. Inkomstbasbeloppet beräknas utifrån ett indextal som utgår från faktisk snittinkomst. För 2017 är det snittinkomsten för 2015 som ligger till grund för beräkningen. Inkomstbasbeloppet används bl.a. för beräkning av högsta pensionsgrundande inkomst för den allmänna pensionen. Inkomstbasbeloppet för 2017, som har använts i beräkningen, uppgår till 61 500 kronor.³ När finansieringssystemet träder i kraft den 1 januari 2019 kommer avgiften det första året att kopplas till inkomstbasbeloppet för 2019, vilket sannolikt är högre än 2017 års belopp. När uppgift om detta finns tillgänglig kan därför en mindre juster-

³ Förordning (2016:940) om inkomstbasbelopp för år 2017.

ing av antal inkomstbasbelopp behöva göras i förhållande till beräkningen i tabell 7.1.

Tabell 7.1 Beräkning av public service-avgiften, 2016 års inkomstförhållanden

| | |
|--|------------------------|
| Full avgift/person (kronor/år) | 1% av 2,127 ibb= 1 308 |
| Inkomstgräns för full avgift, beskattningsbar förvärvsinkomst | 130 811 |
| Antal individer i olika avgiftskategorier, tusental, 18 år vid beskattningsårets ingång | |
| Full avgift | 5 387 |
| Reducerad avgift | 1 903 |
| <i>Totalt antal betalande</i> | <i>7 290</i> |
| Ingen avgift | 760 |
| <i>Totalt antal individer</i> | <i>8 050</i> |
| Andel fullbetalande | 67 % |
| Andel reducerad avgift | 24 % |
| Andel ingen avgift | 9 % |
| Avgiftsintäkter, miljoner kronor | |
| Full avgift | 7 046 |
| Reducerad avgift | 1 362 |
| <i>Totala intäkter</i> | <i>8 408</i> |
| Andel intäkter från fullbetalande | 84 % |

Fotnot: Ibb är en förkortning av inkomstbasbelopp. I tabellen används 2017 års inkomstbasbelopp.

Källa: Skatteverket.

Förutom att public service-avgiften räknas upp till följd av inkomstutvecklingen kommer antalet avgiftsskyldiga successivt att öka eftersom antalet personer med beskattningsbar förvärvsinkomst ökar över tiden. Under perioden 2006–2015 har antalet personer med en beskattningsbar förvärvsinkomst och som är minst 18 år ökat i snitt med cirka 0,9 procent per år.

Var gränsen för full avgift ska gå under kommande tillståndsperiod som inleds 2020 behöver anpassas efter hur mycket medel programföretagen ska tilldelas under den perioden vilket kommer att utredas i kommitténs fortsatta arbete. För innevarande tillståndsperiod gäller att medelstildelningen till programföretagen ska räknas

upp med 2 procent per år. Om medelstilledningen ska fortsätta räknas upp under nästa period på samma sätt som i dag kan beräkningsgrunden behöva revideras framöver. Avgiftsinkomsterna kommer dock med största sannolikhet bli större automatiskt till följd av årliga höjningar av inkomstbasbeloppet och ökat antal personer med beskattningsbar förvärvsinkomst. Avgiftsintäkterna bör i så hög grad som möjligt följa medelstilledningen till programföretagen och vid större avvikelser bör avgiften justeras.

Skatteverket ansvarar för uppbörden

Som har nämnts kommer den public service-avgift som föreslås betraktas som en skatt (se avsnitt 6.3). Skatteverket är enligt förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket ansvarigt för skatter om inte något annat föreskrivs. En public service-avgift som baseras på beskattningsbar förvärvsinkomst bör därför samlas in av Skatteverket. Detta innebär att Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) bör avvecklas efter en övergångsperiod (se vidare nedan).

Den nya public service-avgiften bör specificeras på den preliminära skatteuträkningen som bifogas inkomstdeklarationen, på samma sätt som begravningsavgiften. Detta för att tydliggöra att avgiften går till public service och för att upprätthålla den direkta kopplingen mellan avgiftsbetalarna och programföretagen.

Enligt underlag till kommittén (dnr Komm2017/00395-34) beräknar Skatteverket att kostnaden för hanteringen av public service-avgiften kommer att uppgå till cirka 4 miljoner kronor per år 2018–2019, cirka 7,5 miljoner kronor 2020, cirka 5 miljoner kronor 2021 och cirka 3,5 miljoner kronor 2022. Från och med 2023 bedöms kostnaden uppgå till cirka 3 miljoner kronor per år. I samband med att riksdagen beslutar om det nya finansieringssystemet och public service-avgiften specificeras på inkomstdeklarationen kan det uppstå frågor från allmänheten om public service-avgiften. I Skatteverkets underlag ingår kostnader som Skatteupplysningen, en informationstjänst för allmänna frågor om t.ex. deklaration och skatter, beräknas få för att hantera frågorna.

Övergången till en public service-avgift innebär vidare behov av författningsändringar i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen

(2009:400) och socialtjänstlagen (2001:453), se avsnitt 1.3, 1.5, kapitel 11 och författningskommentaren.

7.2 Företag och andra juridiska personer

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

Enligt nuvarande avgiftslag ska alla företag, organisationer och myndigheter som äger, hyr eller lånar en tv-mottagare betala radio- och tv-avgift. Som redogörs för i kapitel 4 betalade cirka 41 000 juridiska personer radio- och tv-avgift 2016, varav cirka 40 000 var företag. Avgiftsintäkterna från juridiska personer uppgick till totalt 91,1 miljoner kronor 2016, vilket var drygt 1 procent av de totala intäkterna samma år.

Kommitténs förslag innebär att en individuell public service-avgift ska utgå från individer som är obegränsat skattskyldiga och har en beskattningsbar förvärvsinkomst. Det innebär att ungefär 91 procent av alla som är 18 år eller äldre kommer att omfattas av avgiftsplikt. Många av dessa är också företagare eller företrädare för andra juridiska personer som enligt kommitténs mening inte bör betala dubbla avgifter. Med avskaffandet av kravet på innehav av tv-mottagare försvinner också den koppling till användningen av public service-utbudet som tidigare har motiverat avgiftsplikten för juridiska personer.

Enligt Skatteverket finns en teknisk möjlighet att koppla avgiften till lönekostnader för företag, men detta skulle leda till ett mer komplicerat regelverk och ökade administrativa kostnader. Det är enligt myndigheten svårare att koppla avgiften till omsättning, vilket görs i Finland (se avsnitt 5.2.5), eftersom Skatteverket inte har i uppdrag att fastställa någon omsättning för företag.

Till följd av de skäl som anges ovan bör företag och andra juridiska personer inte omfattas av avgiftsskyldighet.

7.3 Överföring och förvaltning av avgiftsmedlen

Förslag: De avgiftsmedel som Skatteverket får in ska redovisas mot inkomstitel 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.

Hanteringen av public service-avgiften i statens budget

Som redogjorts för i föregående kapitel är det viktigaste fundamentet för public service att verksamheten står fri från ekonomiska, politiska och andra maktsfärer i samhället. Riksdag och regering har under en lång tid strävat efter att värna programföretagens oberoende gentemot staten, bl.a. genom en särskild ägarform (förvaltningsstiftelsen) och ramvillkor för hela tillståndsperioder. Det är därför centralt att en framtida finansieringsmodell värnar verksamhetens självständighet och oberoende. En viktig aspekt är att de medel som samlas in i systemet endast ska användas för public service-verksamhet. Medeltilldelningen till programföretagen bör därför inte ske via anslag i statens budget utan avgiftsmedlen ska i stället specialdestineras till ett konto i Riksgäldskontoret (public service-kontot) och därifrån betalas ut till programföretagen. Denna ordning överensstämmer med utredningsdirektiven som fastslår att insamlade medel även i fortsättningen ska hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget. Detta innebär att medlen till public service inte är en del av de årliga budgetförhandlingarna om olika politiska prioriteringar. Kommittén avvisar således anslagsfinansiering.

Den nuvarande finansieringsmodellen har under lång tid bidragit till en hög grad av oberoende för public service-verksamheten. Modellen fungerar som ett slutet finansieringssystem där avgiftsintäkterna tas in av RIKAB och förs till rundradiokontot i Riksgäldskontoret och därefter månadsvis betalas ut till programföretagen. Medlen redovisas inte på inkomst- eller utgiftssidan i statens budget och omfattas således inte av utgiftstaket. Sedan införandet av tv-

avgiften på 1950-talet finns en praxis att intäkterna som rör public service ska användas för den verksamheten.

Den föreslagna finansieringsmodellen kommer på samma sätt att fungera som ett slutet finansieringssystem där medlen i stället tas in av Skatteverket men specialdestineras, dvs. förs över till public service-kontot i Riksgäldskontoret med en tolfteedel per månad. Specialdestineringen innebär att medelstilledningen till public service även fortsatt kommer att ligga utanför utgiftstaket. Från kontot betalas medlen ut till programföretagen månadsvis, i enlighet med riksdagens beslut om medelstilledning. Detta system borgar för en fortsatt hög grad av oberoende.

Specialdestinering av inkomster

Av förarbetena till regeringsformen framgår att fullständighetsprincipen och bruttoprincipen bör vara vägledande vid utformningen av statens budget, men att undantag från dessa principer behöver göras (prop. 1973:90, s. 332). Enligt 9 kap. 3 § regeringsformen kan riksdagen besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på ett annat sätt än genom beslut om anslag. Då sker en specialdestinering av inkomster till ett visst ändamål.

En grundläggande princip för statens budget är att den ska vara fullständig. Specialbudgetar ska inte finnas vid sidan av budgeten enligt 3 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Regeringens förslag till statens budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

Trots principen om fullständighet medger budgetlagen undantag från bruttoredovisning då riksdagen har beslutat att en inkomst ska specialdestineras till en viss verksamhet. Inkomster av skatter ska dock alltid budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar (3 kap. 6 §). Detta gäller även sådana avgifter (som enligt nationalräkenskaperna definieras som skatter) som är avsedda att finansiera en viss verksamhet, t.ex. insättningsgarantiavgiften.

Avgifter till statliga fonder är exempel på avgifter som enligt nationalräkenskaperna definieras som skatter och som specialdestineras. Dessa är konstruerade på olika sätt. Generellt budgeteras och redovisas avgifter till statliga fonder som skatteintäkter och förs sedan till respektive fond som avräkningar under övriga inkomster i

statens budget, dvs. nettoeffekten på budgetens inkomstsida blir definitionsmässigt noll. Tillgångarna placeras därefter antingen på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret (t.ex. resolutionsreserven), i svenska statspapper (t.ex. insättningsgarantifonden) eller enligt en särskild placeringspolicy (t.ex. Kärnavfallsfonden).

Public service-avgiften bör konstrueras på ett liknande sätt som avgifterna till olika statliga fonder, där intäkterna specialdestineras till en viss verksamhet och medlen förs till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Enligt 3 kap. 6 § budgetlagen gäller att om inkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. Avgifter till olika fonder, t.ex. insättningsgarantiavgiften och avgifter till Kärnavfallsfonden, och den föreslagna public service-avgiften är lika varandra eftersom intäkterna ska användas för en specificerad och avgränsad verksamhet som har en tydlig koppling till avgiften. Det finns också skillnader eftersom avgifter till olika fonder i högre grad handlar om att säkra finansiering för kostnader som uppkommer i en annan tidsperiod och där den enskilda inbetalarens andel av kostnaderna inte är definitivt beräknad.

Redovisning mot inkomstitel

Eftersom den föreslagna public service-avgiften kommer att redovisas som en skatt i nationalräkenskaperna ska den redovisas mot inkomstitel. Att utgifter enligt 3 kap. 5 § budgetlagen inte får budgeteras och redovisas mot en inkomstitel utgör inte något hinder mot att korrigeringar, omföringar, avräkningar och överföringar görs av uppburna skatteinkomster m.m. Detta gäller även i de fall skatteinkomsterna tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. I och med att alla skatteinkomster förs upp på inkomstitlar behöver i en del fall bl.a. avräkningar göras för olika inkomster. Detta görs för närvarande för intäkter som förs till fonder, bl.a. insättningsgarantiavgifter, och för skatter som tillhör andra sektorer, bl.a. kommunala inkomstskatter, vilka budgeteras på negativa inkomstitlar. Budgetering och redovisning på budgeten blir därmed tydlig och bör även i fortsättningen ske på detta sätt (prop. 2010/11:40, s. 47 f.). Avgiftsinkomsterna för public

service bör i likhet med specialdestinerade avgifter redovisas mot inkomsttitel och avräknas på budgetens inkomstsida, med en positiv respektive en negativ inkomsttitel, eftersom medlen inte ska redovisas mot anslag. Detta innebär en tydlig bruttoredovisning på budgetens inkomstsida.

Skatteverket bör löpande redovisa avgiftsinkomsterna mot inkomsttitel 9000 *Löpande redovisade skatter m.m.* och månadsvis föra över medel via statens centralkonto till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret.

Avgiftsinkomsterna kommer att vara preliminära till året efter det år då de preliminära avgifterna fördes över. En justering av avgiftsinkomsterna görs mot de avgifter som Skatteverket faktiskt har fått in efter beslut om slutlig skatt. För de allra flesta som betalar en full avgift, dvs. 67 procent av de individer som fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång, kommer avgiftsnivån inte att ändras, under förutsättning att förvärvsinkomsten inte blir lägre än gränsen på 163 000 kronor per år. För de 24 procent som betalar en reducerad avgift kan avgiftsnivån ändras om den slutliga skatten skiljer sig från den preliminära skatten.

Att den föreslagna public service-avgiften redovisas som en skatt i nationalräkenskaperna innebär att avgiftsinkomsterna ska redovisas under inkomsttyp 1000 *Statens skatteinkomster*, så att offentliga sektorns skatteintäkter stämmer överens med offentliga sektorns skatteintäkter i nationalräkenskaperna. När budgetåret avslutas nollställs inkomsterna i inkomsttyp 9000 och inkomsterna redovisas under inkomsttyp 1000. Inkomsterna bör redovisas under inkomsthuvudgruppen 1600 *Restförda och övriga skatter*, t.ex. under en ny inkomsttitelgrupp benämnd 1650 *Avgifter till public service*. Eftersom medlen ska specialdestineras bör de avräknas under inkomsttypen 7000 *Avräkningar m.m.* i likhet med intäkter som förs till fonder, t.ex. insättningsgarantiavgiften. En annan möjlighet är att medlen avräknas under inkomsttypen 8000 *Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto*. För närvarande finns dock inga utgifter under inkomsttyp 8000 och det kan därför vara mindre lämpligt att ta in medel under denna.

Förvaltning av kontot i Riksgäldskontoret och utbetalning av medlen

Kammarkollegiet ska ansvara för förvaltningen av avgiftsmedlen på public service-kontot i Riksgäldskontoret. I förvaltningen ingår ett ansvar för redovisning och prognoser för kontot, vilket innefattar en bedömning av kontots intäktsutveckling på kort och lång sikt. Vid större överskott eller om det uppstår ett underskott på kontot bör Kammarkollegiet meddela regeringen detta. Om det riskerar att uppstå ett underskott kan regeringen, på samma sätt som i dag, föreslå att riksdagen beslutar om att en kredit kopplas till kontot. En redovisning av förvaltningen av avgiftsmedlen kommer att ingå i Kammarkollegiets årsredovisning och delårsrapport till regeringen. Förvaltningen kommer därmed också att bli föremål för Riksrevisionens granskning inom ramen för årlig revision enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Kammarkollegiet ska månadsvis göra utbetalningarna från public service-kontot till programföretagen SR, SVT och UR enligt riksdagens beslut om medelstildelning. Se kapitel 9 för en närmare redogörelse för kommitténs förslag om formerna för medelstildelningen.

Kammarkollegiet bedömer i ett underlag till kommittén att denna hantering kommer att kräva en årsarbetskraft vilket motsvarar cirka 1 miljon kronor per år fr.o.m. 2019 (dnr Komm2017/00395-30).

7.4 RIKAB:s verksamhet

Förslag: Statens avtal med RIKAB ska sägas upp.

Bedömning: Avtalet mellan staten och RIKAB från 1997 bör upphöra att 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.

RIKAB:s uppgift att uppbära radio- och tv-avgifter och att bedriva avgiftskontroll följer av ett avtal mellan staten och RIKAB från

1989. Uppgiften att förvalta rundradiomedlen och sköta utbetalningarna till programföretagen regleras i ett avtal mellan samma parter från 1997. Om Skatteverket och Kammarkollegiet övertar ansvaret för uppbörden och förvaltningen av avgiftsmedlen fyller avtalen inte längre någon funktion och kan följaktligen sägas upp från statens sida. Enligt 1989 års avtal träder RIKAB omedelbart i likvidation om avtalet upphör att gälla. En uppsägning av avtalen medför alltså att bolagets verksamhet avvecklas.

Kommittén bedömer att 1997 års avtal bör upphöra att gälla den 31 mars 2019, dvs. strax efter att RIKAB har ingett sin årsredovisning för rundradiorörelsen under 2018.

Avtalet från 1989 bör upphöra att gälla den 31 december 2019, dvs. ett år efter att den nya finansieringsmodellen har införts. Genom detta kan delar av RIKAB:s verksamhet finnas kvar under 2019 för att hantera de avgiftsärenden som är kopplade till den nuvarande radio- och tv-avgiften. Det rör både omprövningsbeslut och hantering av ärenden i förvaltningsdomstolarna avseende överklaganden av dessa beslut. RIKAB bör också under 2019 ansvara för den fortsatta hanteringen av de obetalda radio- och tv-avgifter som har överförts till Kronofogdemyndigheten. Utöver dessa uppgifter bör RIKAB få i uppdrag att, från dess att riksdagen har beslutat om det nya finansieringssystemet till dess att bolaget avvecklas, informera allmänheten om det nya finansieringssystemet, t.ex. genom ett tidsbegränsat avtal mellan staten och RIKAB. RIKAB bör också påminna befintliga och tillkommande avgiftsbetalare om att nuvarande radio- och tv-avgift ska betalas t.o.m. den 31 december 2018. Skälet är att motverka en eventuell minskning av antalet avgiftsbetalare i samband med att planerna på att införa det nya finansieringssystemet blir kända. Bolaget har ett befintligt kundregister och bedöms ha en väl uppbyggd organisation för att hantera denna uppgift.

Det beslut om medelstildelning som riksdagen har fattat för innevarande tillståndperiod inbegriper RIKAB:s nuvarande uppbörds-kostnader. Det bör därför finnas utrymme för programföretagen att finansiera såväl de kvarvarande uppgifterna som det tillkommande uppdraget på samma sätt som RIKAB:s nuvarande verksamhet, dvs. genom att avstå avgiftsmedel. Programföretagen bör i budgetunderlaget för 2019 lämna en bedömning till regeringen av kostnaderna för RIKAB:s verksamhet under detta år. Med detta som underlag kan riksdagen i sitt medelsbeslut för 2019 anpassa tilldelningen till de nya

förhållandena. Om medelstilledningen för året blir lägre än vad som följer av riksdagens nuvarande beslut kan även nivån på public service-avgiften anpassas nedåt.

7.5 Kommitténs bedömning av en individuell public service-avgift

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

Fördelar

Kommittén bedömer att en individuell public service-avgift enligt den föreslagna modellen har följande fördelar i förhållande till nuvarande modell och de alternativ som beskrivs i följande kapitel:

- Avgiften är inte kopplad till en viss teknisk utrustning vilket ger ett mer stabilt och hållbart system som inte påverkas av den tekniska utvecklingen när det gäller möjligheter att ta emot public service-utbudet.
- Avgiftsintäkterna är i hög grad förutsägbara och stabila då avgiften uppgår till en viss del av inkomsten upp till en viss nivå för samtliga personer med en beskattningsbar förvärvsinkomst.
- Genom att avgiftsintäkterna specialdestineras till public service med möjlighet till fleråriga beslut om medelstilledning värnas programföretagens fortsatta självständighet och oberoende i förhållande till riksdag och regering.
- Inkomstbasbeloppet, som den högsta avgiftsnivån baseras på, är hållbart över tid då det följer inkomstutvecklingen. Inkomstbasbeloppets utveckling leder också till en tillräckligt hög uppräknings för att medelstilledningen till programföretagen ska motsvara dagens uppräknings.
- Modellen är mer solidarisk än den nuvarande eftersom en större andel av befolkningen bidrar till finansieringen oavsett vilken teknisk utrustning man har för att ta del av public service. Dess-

utom kommer avgiftsskolket som uppgår till mellan 11 och 15 procent, vilket motsvarar ett inkomstbortfall på mellan 970 och 1 400 miljoner kronor per år (se kapitel 4), i princip att försvinna.

- Avgiften är inte beroende av begreppet hushåll som i vissa fall kan vara svårt att definiera t.ex. p.g.a. hushållens varierande sammansättning.
- Modellen är mer rättvis än den nuvarande eftersom den som inte har en beskattningsbar förvärvsinkomst inte behöver betala avgift och personer med låga inkomster betalar en lägre avgift än i dag. Det gäller bl.a. studenter och garantipensionärer.
- Modellen bidrar till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Ensamhushåll och hushåll som består av ensamstående med barn kommer att betala en betydligt lägre avgift jämfört med i dag. Dessa hushåll utgör 44 procent av landets hushåll och har 64 procent lägre disponibel inkomst jämfört med genomsnittshushållet. Kvinnor är överrepresenterade i dessa hushållskategorier.
- Modellen blir troligen mer accepterad av allmänheten än den nuvarande eftersom RIKAB:s kontroller av tv-innehav, vilka kan uppfattas som integritetskränkande, avskaffas. Enskilda personer behöver inte anmäla eller avanmäla tv-innehav och inte heller hantera och betala fakturor.
- Modellen är resurseffektiv då kostnaden för hanteringen av avgiften är låg. Skatteverket bedömer att kostnaden för uppbörden kommer att uppgå till totalt 24 miljoner kronor under 2018–2022 och därefter 3 miljoner kronor per år fr.o.m. 2023. Kammarkollegiets kostnader bedöms uppgå till cirka 1 miljon kronor per år fr.o.m. 2019. De totala kostnaderna kommer alltså på sikt att motsvara 0,5 promille av de insamlade medlen. RIKAB:s kostnader för det nuvarande avgiftssystemet uppgår till cirka 166 miljoner kronor årligen, vilket motsvarar 2 procent av de insamlade medlen. Den beräknade kostnaden är också låg i ett internationellt perspektiv (jfr avsnitt 5.2.1).
- Till resurseffektiviteten bidrar också att detaljhandelns administrativa kostnader för anmälan av överlåtelse eller uthyrning av tv-mottagare till RIKAB försvinner. Dessutom kommer Krono-

fogdemyndighetens och domstolarnas kostnader bli lägre jämfört med nuvarande finansieringssystem.

Nackdelar

Modellen har också några nackdelar:

- Genom att modellen är relaterad till avgiftsbetalarnas inkomst kan dess långsiktiga stabilitet påverkas av förändringar i skattebasen som kan följa av fluktuationer i samhällsekonomin.
- Allmänhetens acceptans av modellen kan påverkas av att även de som inte tar del av programföretagens verksamhet är tvungna att betala en avgift. Detta gäller dock även i dag för de hushåll som har en tv-apparat men inte tar del av public service. Det skiljer inte heller förslaget från de alternativa modeller som beskrivs i kapitel 8.
- Modellen kan upplevas som betungande i hushåll som består av flera personer över 18 år där fler än två har en beskattningsbar inkomst. Det kan t.ex. handla om ett hushåll med ett eller flera hemmavarande barn som yrkesarbetar. Dessa hushåll kommer i de flesta fall att få en högre avgift än i dag.
- Kiruna kommun förlorar en förhållandevis stor arbetsgivare i samband med att RIKAB:s verksamhet avvecklas.

Påverkan på public service-verksamhetens oberoende

Som beskrivs ovan kommer den föreslagna uppbördsmodellen i likhet med den nuvarande att fungera som ett slutet finansieringssystem i vilket avgiftsmedlen specialdestineras till public service-verksamheten. Detta innebär att medlen kommer programföretagen SR, SVT och UR till del utan att passera ett anslag på utgiftssidan i statens budget, dvs. utgifterna för public service är inte takbegränsade. Det finns alltså ingen grund för att minska medelstillsdelningen med hänvisning till att utgiftstaket för staten skulle vara hotat. Medlen till programföretagen ingår inte heller i de årliga budgetförhandlingarna där de hade riskerat att skäras ned till följd av politiska omprioriteringar. Enligt kommitténs bedömning är detta avgörande skäl för

att den föreslagna uppbördsmodellen värnar verksamhetens oberoende i lika hög grad som den nuvarande. I kombination med de förslag som lämnas i kapitel 9 och 10, bl.a. att längden på tillståndperioderna och principerna för medelstilldelningen slås fast i lag, kommer det nya finansieringssystemet totalt sett att borga för en högre grad av oberoende och integritet för programföretagen än vad det nuvarande kan leverera.

Public service-avgiften kommer som nämnts att redovisas som en skatt i nationalräkenskaperna, vilket även blir fallet om nuvarande radio- och tv-avgift kvarstår (se avsnitt 6.3). Det betyder att finansieringen av public service, oavsett framtida utformning, kommer att ingå som en del av skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkternas andel av bruttonationalprodukten (BNP), och även kan påverka den offentliga sektorns finansiella sparande. Som framgår av konsekvensbeskrivningen (kapitel 12) kommer effekten av detta dock att vara marginell och kommittén bedömer därför det som osannolikt att finansieringen av public service skulle dras ned med hänvisning till att skattekvoten är för hög eller att det budgetpolitiska överskotts-målet är hotat.

Ett annat argument som skulle kunna lyftas mot den föreslagna konstruktionen är att en public service-verksamhet som finansieras via skattsedeln kommer att betraktas som en del av "statsapparaten" och att programföretagens trovärdighet som fristående granskare av maktavare därför riskerar att minska. Kommittén konstaterar att finansieringen av public service redan i dag bygger på beslut av riksdag och regering. Det faktum att uppbördssystemet förändras bedöms inte innebära någon principiell förändring av public service-verksamhetens oberoende och självständighet mot nu gällande system. Det är inte uppbördsmodellen som har den avgörande betydelsen för publikens syn på bolagen. I stället grundas allmänhetens förtroende för public service på hur programföretagen bedriver och kommunicerar sin verksamhet i allmänhetens tjänst. Att bolagen dagligen levererar högkvalitativt public service-innehåll har en avsevärt större betydelse för hur allmänheten uppfattar verksamheten än metoden för hur avgifterna krävs in. Den direkta kopplingen mellan avgiftsbetalarna och programföretagen kommer dessutom även fortsättningsvis att vara synlig genom att avgiften redovisas på den preliminära skatteuträkningen som bifogas inkomstdeklarationen.

Kommitténs slutsats

Sammanfattningsvis anser kommittén att fördelarna med denna finansieringsmodell överväger nackdelarna och rekommenderar att en individuell public service-avgift införs enligt det förslag som har redovisats i detta kapitel. Finansierings- och uppbördsmodellen bedöms vara långsiktigt stabil, legitim och värna programföretagens oberoende i enlighet med de kriterier som ställdes upp i kapitel 6.

8 Andra sätt att utforma public service-avgiften

Kommittén har i föregående kapitel redogjort för sitt förslag till utformning av public service-avgiften. En individuell avgift för alla över 18 år med en beskattningsbar förvärvsinkomst är alltså den modell som enligt kommittén bäst uppfyller de kriterier för den framtida finansieringen som ställdes upp i kapitel 6, dvs. långsiktig stabilitet, legitimitet och värnande av oberoendet. I detta kapitel beskrivs några alternativa sätt att utforma public service-avgiften och en bedömning görs av hur dessa uppfyller de tidigare uppställda kriterierna. Det rör sig om en utvidgad apparatavgift (motsvarande alternativ A i avsnitt 6.2), en obligatorisk hushållsavgift (alternativ B) och en obligatorisk individuell avgift (en variant av alternativ D). En individuell apparatavgift (alternativ C) bedöms som alltför svår att kontrollera och därför mindre realistisk. Detta alternativ utreds därför inte närmare.

8.1 Utvidgad apparatavgift

En avgift kopplad till apparatinnehav bygger på principen att alla som har tillgång till tjänsten public service ska vara med och finansiera verksamheten. I såväl Danmark som Storbritannien har apparatavgiften utvidgats till att omfatta all teknisk utrustning som kan användas för att ta emot och återge tv-sändningar, dvs. datorer, surfplattor och mobiltelefoner med internetuppkoppling. Försök från Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) att på motsvarande sätt göra en bredare och därmed en mer teknikneutral tolkning av begreppet tv-mottagare har underkänts av Högsta förvaltningsdomstolen, HFD (se kapitel 4).

Det nuvarande radio- och tv-avgiftssystemet beskrivs utförligt i kapitel 4. Som framgår där definieras en tv-mottagare i lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (avgiftslagen) som sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning av eller vidareutsändning av tv-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål. För att införa en utvidgad apparatavgift i Sverige krävs mot bakgrund av HFD:s dom en justering av avgiftslagens definition av tv-mottagare (2 §). En möjlighet är att definiera avgiftspliktig utrustning som sådan utrustning som *kan* användas för mottagning av tv-program. Eftersom HFD även fann att webbsändningar inte kan anses vara utsändning eller vidaresändning av tv-program bör en justering även göras i detta hänseende. En ny mottagardefinition skulle mot denna bakgrund kunna formuleras enligt följande:

En tv-mottagare är en sådan teknisk utrustning som kan användas för mottagning av utsändning, vidaresändning eller webbsändning av tv-program.

Ansvar för uppbörden av en utvidgad apparatavgift kan behållas av RIKAB som fortsatt kan kräva in betalningen genom fakturering av hushållen. Liksom i dag bör avgiftsinkomsterna placeras på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret (rundradiokontot).

Utöver definitionen av tv-mottagare krävs i princip inte några ändringar i avgiftslagen för att införa modellen. Men det kan ändå finnas anledning att göra vissa ändringar för att den inte ska bli för tung att administrera. Företag och juridiska personer bör inte omfattas av avgiftsskyldigheten, av samma skäl som anges i redogörelsen för kommitténs förslag i kapitel 7. Dessutom kan det av förklaringskäl vara lämpligt att ta bort kravet i 8 § om att överlåtelse och uthyrning i detaljhandeln av tv-mottagare ska anmälas till RIKAB. Motsvarande bestämmelse har tidigare funnits i den danska och brittiska lagstiftningen men avskaffats (se avsnitt 5.2.3). En annan lagändring som kan övervägas är att införa en tydligare definition av hushåll (se avsnitt 8.2 nedan).

Som har framkommit i kapitel 3 finns sammanlagt cirka 4,54 miljoner hushåll i Sverige (2016) och 99,2 procent av befolkningen har tillgång till sådan teknisk utrustning som skulle omfattas av det utvidgade apparatbegreppet i denna modell. Som en jämförelse är cirka 3,47 miljoner hushåll registrerade hos RIKAB som avgifts-

betalare. Det innebär att basen av avgiftsskyldiga hushåll blir betydligt större. Enligt uppgift från RIKAB påverkas bolagets kostnader för avgiftskontroll inte nämnvärt av en övergång till denna modell, men på sikt skulle de kunna sänkas från dagens cirka 166 miljoner kronor till cirka 100 miljoner kronor per år, bl.a. genom en fortsatt digitalisering i kontakten med avgiftsbetalarna.

Det faktum att antalet avgiftsskyldiga hushåll blir fler möjliggör en sänkning av avgiftsnivån. Utifrån vilka inkomster som krävs för att täcka utgifterna enligt riksdagens beslut om medelstilldelning för innevarande tillståndperiod beräknar kommittén att avgiften behöver uppgå till cirka 2 030 kronor per hushåll och år 2019. Detta är en minskning i förhållande till nuvarande nivå som är 2 340 kronor. I beräkningen görs antagandet att avgiftsskolket minskar till samma nivå som i Storbritannien där public service finansieras med en teknikneutral avgift.¹ Liksom i dag kan beloppet behöva justeras uppåt med vissa mellanrum för att säkerställa en balans på rundradiokontot vid beslut om uppräknning av medlen till programföretagen.

Förslag från Sveriges Radio om en teknikneutral avgift

SR har i en skrivelse till kommittén (dnr Komm2017/00395-14) föreslagit att nuvarande avgift ersätts med en teknikneutral avgift. Enligt företaget bör det i avgiftslagen anges att alla hushåll som har tillgång till *funktionen* public service ska vara avgiftsskyldiga. Med funktion avses de tekniska lösningar som möjliggör och är nödvändiga för att konsumenter ska kunna ta del av public service-utbudet via utnyttjande av olika apparater.

I praktiken har SR:s förslag till utvidgad apparatavgift stora likheter med det alternativ som har beskrivits ovan. Men en viktig skillnad är att den tekniska utrustning som ger tillgång till funktionen public service enligt SR:s förslag inte ska definieras i lagen. Uppdraget att definiera utrustningen föreslås i stället delegeras till en myndighet, t.ex. Myndigheten för press, radio och tv, och utföras utifrån studier av hur svenskarnas medieanvändning ser ut.

¹ Avgiftsskolket i Storbritannien uppgick 2015 till 5,0 procent (EBU 2016a, s. 42). I Danmark, som också har en teknikneutral avgift, uppgår skolket till 9,9 procent. I avsnitt 4.2.3 redogörs för vad som avses med avgiftsskolket och hur stort detta är i nuvarande svenska system.

En tänkbar lösning, enligt kommitténs bedömning, kan vara att myndigheten upprättar en lista över vilken utrustning som är avgiftspliktig eller på annat sätt snävar in definitionen genom att ange vissa tekniska specifikationer, t.ex. om skärmstorlek eller bildkvalitet, som utrustningen måste uppfylla för att utlösa avgiftsplikt. För att fungera effektivt bör definitionen göras i form av en föreskrift som myndigheten utfärdar. Som ett alternativ skulle myndigheten kunna engageras i frågan genom återkommande regeringsuppdrag, men det skulle inte ge systemet den nödvändiga flexibiliteten i förhållande till den snabba tekniska utvecklingen.

Kommitténs bedömning av en utvidgad apparatavgift

Kommittén bedömer att en utvidgad apparatavgift enligt beskrivningen ovan har följande fördelar i förhållande till nuvarande modell (se kapitel 4) och de övriga som beskrivs i detta betänkande:

- Genom att modellen inte är relaterad till avgiftsbetalarnas inkomst påverkas den inte av förändringar i skattebasen som kan följa av fluktuationer i samhällsekonomin.
- Modellen är mer solidarisk än nuvarande avgift eftersom fler hushåll bidrar till finansieringen, även de som enbart konsumerar programföretagens utbud via internet.
- Modellen är relativt lätt att införa eftersom RIKAB kan fortsätta kräva in avgifterna från hushållen genom fakturering och endast relativt små justeringar behöver göras i avgiftslagen.
- Genom dotterbolaget RIKAB:s fakturering behåller programföretagen en direktkanal till avgiftsbetalarna som kan användas för att kommunicera värdet av public service och vad medlen går till. Även om detta inte påverkar programverksamhetens oberoende från statsmakterna på ett reellt plan kan det ha viss symbolisk betydelse.
- En utformning av avgiften enligt SR:s förslag, dvs. att den tekniska utrustningen inte definieras i avgiftslagen utan av en myndighet, kan göra modellen mer framtidssäker och minska behovet av återkommande lagändringar p.g.a. den tekniska utvecklingen och förändrade konsumtionsmönster.

Modellen har också ett antal nackdelar:

- I jämförelse med den föreslagna modellen är den mindre stabil genom att den är beroende av allmänhetens betalningsvilja. Till skillnad från ett system där avgiften betalas automatiskt i samband med skatteuppbörden kvarstår möjligheten för hushållen att skolka från avgiften.
- Med tanke på att hushållen blir mer differentierade och får en rörligare sammansättning kan det, även om det införs en tydligare definition av hushåll i lagen, kvarstå vissa gränsdragningsfrågor som inte kan hanteras av RIKAB utan måste avgöras i domstol. Detta kan påverka modellens stabilitet.
- Till skillnad från den föreslagna modellen betalas samma avgift av alla hushåll oavsett antal medlemmar och disponibel inkomst. Det innebär att resurssvaga hushåll måste betala lika hög avgift som hushåll med flera inkomster, vilket kan ses som orättvist.
- Modellen bidrar inte till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Ensamhushåll och hushåll som består av ensamstående med barn kommer att betala lika mycket som hushåll med två eller fler inkomstagare. Kvinnor är överrepresenterade bland hushåll med endast en inkomst.
- Modellen skapar en förväntan om tillgång till public service-utbudet som inte infrias helt. Som har diskuterats i avsnitt 6.3 ger innehav av traditionell tv-mottagare alltid en möjlighet att ta del av programföretagens tv-sändningar. 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.
- Anmälningsplikten och RIKAB:s avgiftskontroll kommer sannolikt att uppfattas som mer integritetskränkande än i dag eftersom bestämmelserna utvidgas till att omfatta innehav av utrustning som kan ha anskaffats för andra ändamål än att ta del av radio och tv. Detta påverkar troligen allmänhetens förtroende och acceptans för modellen negativt.

- Modellen är mindre resurseffektiv än den föreslagna och övriga alternativ. Även om RIKAB:s årliga administrativa kostnader sjunker på några års sikt kommer de fortfarande att uppgå till cirka 100 miljoner kronor. I den föreslagna modellen kommer motsvarande kostnader på sikt att uppgå till cirka 4 miljoner kronor.
- Alternativet medför sannolikt att de administrativa kostnaderna hos statliga myndigheter ökar. Genom att kretsen av avgiftsskyldiga blir större riskerar såväl Kronofogdemyndighetens som de allmänna domstolarnas kostnader för hantering av gäldenärer att öka. Genom att hushållen kvarstår som betalningsskyldiga riskerar även förvaltningsdomstolarnas kostnader för hantering av överklaganden att öka, eftersom en del ärenden handlar om hur hushållen ska avgränsas. Detta bidrar till att göra modellen mindre resurseffektiv.
- Som har diskuterats i avsnitt 6.2 har den tekniska utvecklingen inneburit att möjligheterna att ta emot programföretagens innehåll har blivit fler, vilket har lett till att tv-tittande och radiolyssnande allt oftare sker individuellt inom ett hushåll. Det kan därför framstå som ologiskt att hushåll och inte individer ska vara betalningsskyldiga.
- Om avgiften utformas enligt SR:s förslag, dvs. att en myndighet ska ansvara för definitionen av den tekniska utrustning som ger tillgång till funktionen public service, riskerar allmänhetens förtroende för modellen att bli lågt eftersom det kan vara svårt att på förhand veta vilka apparater som är avgiftspliktiga. Dessutom är det sannolikt inte möjligt för en myndighet att utfärda föreskrifter om avgiftspliktig utrustning på det sätt som skulle vara mest effektivt. Av regeringsformen (8 kap.) följer att offentlig-rättsliga föreskrifter som är betungande för medborgarna, t.ex. skatter, måste meddelas genom lag. Det framgår också att riksdagen inte kan delegera rätten att meddela föreskrifter om skatter till regeringen, som således inte heller kan delegera denna rätt vidare till en myndighet.

Sammanfattningsvis skulle en utvidgad apparatavgift kunna införas relativt lätt och vara stabilare och mer solidarisk än nuvarande modell. I jämförelse med en individuell public service-avgift skulle den dock vara mindre rättvis och resurseffektiv. Sannolikt skulle de nödvändiga

kontrollmekanismerna uppfattas som integritetskränkande. En utvidgad apparatavgift kan således bli mindre accepterad hos allmänheten. Kommittén anser att nackdelarna överväger fördelarna och rekommenderar därför inte denna modell för den framtida finansieringen av public service.

8.2 Obligatorisk hushållsavgift

Utgångspunkten för en obligatorisk hushållsavgift är att alla i samhället ska delta i finansieringen av public service. Modellen är en generell finansieringslösning som är frikopplad från innehav av mottagningsutrustning och därmed från den faktiska mediekonsumtionen.

Genom att hushållen kvarstår som betalningsskyldiga är det lämpligt att avgiften liksom i dag krävs in genom fakturering. Av detta skäl är det naturligt att ansvaret för uppbörden behålls av RIKAB och att bolaget liksom i dag placerar avgiftsinkomsterna på rundradiokontot. Modellen kan införas genom relativt enkla justeringar i avgiftslagen. Bland annat kan bestämmelsen om vem som är avgiftsskyldig (2 a §) ändras och definitionen av tv-mottagare (2 §) tas bort. Även bestämmelserna i 8 § om anmälan av innehav respektive överlåtelse och uthyrning av tv-mottagare kan tas bort.

Vad som avses med ett hushåll framgår inte av nuvarande avgiftslag, vilket har lett till att frågor kring detta har fått avgöras i förvaltningsdomstol. Vid införandet av en obligatorisk hushållsavgift kan det vara lämpligt att införa en tydligare definition i lagen. Ett hushåll kan exempelvis definieras som samtliga personer folkbokförda på en viss adress, dvs. fastighet (enfamiljshus) eller på ett visst lägenhetsnummer. Detta innebär att RIKAB för uppbörden av avgiften behöver tillgång till folkbokföringsregistret med kompletta adressuppgifter inklusive lägenhetsnummer för alla hushåll i Sverige. I en skrivelse till kommittén (dnr Komm2017/00395-18) anför RIKAB att bolaget kan komplettera sina nuvarande register till en engångskostnad på cirka 1 miljon kronor. Som framgår av avsnitt 8.1 saknas cirka en miljon av Sveriges hushåll i RIKAB:s register över avgiftsbetalare.

Även vem i hushållet som är avgiftsskyldig behöver definieras i lagen. En huvudregel kan exempelvis utformas med innebörden att

samtliga personer över 18 år ingående i ett visst hushåll kan faktureras för avgiften, men att endast en avgift per hushåll behöver betalas. För hushåll som redan betalar avgift i nuvarande system är det naturligt att fakturorna även fortsättningsvis skickas till samma mottagare. För hushåll som ännu inte betalar kan det vara lämpligt att hushållsmedlemmarna faktureras i en fastställd inbördes ordning, t.ex. efter ålder eller deklarerad inkomst.

Företag och juridiska personer bör inte omfattas av avgiftsskyldigheten, av samma skäl som anges i redogörelsen för förslaget i kapitel 7. De undantag från avgiftsskyldigheten som finns i nuvarande system för boende på vårdanstalter (3 §) och anställda vid utländska beskickningar (6 §) kan fortsätta att gälla. Att en persons folkbokföringsadress blir avgörande för vilket hushåll den tillhör innebär att även studenter som är skrivna hos sina föräldrar undantas.

I övrigt kan nuvarande bestämmelser om påminnelseavgifter, tilläggsavgifter, verkställighet av obetalda avgifter hos Kronofogdemyndigheten, möjlighet till eftergift, möjlighet till prövning i förvaltningsdomstol m.m. fortsätta att gälla.

Genom att kopplingen till apparatinnehav tas bort kan RIKAB:s avgiftskontroll i nuvarande form avskaffas helt och kundservice och övriga administrativa funktioner minskas betydligt. Tillsammans med införande av mer effektiva sätt att fakturera avgifterna kan bolagets löpande administrativa kostnader minskas med två tredjedelar eller motsvarande cirka 100 miljoner kronor per år, enligt RIKAB:s skrivelse.

Då basen av avgiftsskyldiga blir betydligt större än i dag kan nivån på den obligatoriska hushållsavgiften sänkas i förhållande till nuvarande system, men ett visst avgiftsskolk måste trots allt tas med i beräkningarna.² Med utgångspunkt i detta, och vilka inkomster som avgiften måste leverera för att täcka utgifterna enligt riksdagens beslut om medelstildelning för innevarande tillståndperiod, beräknar kommittén att avgiften 2019 behöver uppgå till 1 950 kronor per hushåll. Avgiftsbeloppet bör liksom i dag fastställas i avgiftslagen, efter närmare beräkningar utifrån aktuell statistik över antalet hushåll. Beloppet kan därefter behöva justeras uppåt med vissa

² Avgiftsskolket antas ligga på 2,0 procent, vilket är samma nivå som i Tyskland där public service finansieras med en obligatorisk hushållsavgift (EBU 2016a, s. 42).

mellanrum för att säkerställa en balans på rundradiokontot vid beslut om uppräknings av medlen till programföretagen.

Kommitténs bedömning av en obligatorisk hushållsavgift

Kommittén bedömer att en obligatorisk hushållsavgift enligt beskrivningen ovan har följande fördelar i förhållande till nuvarande modell (se kapitel 4) och de övriga modeller som beskrivs i detta betänkande:

- Modellen är mer stabil på lång sikt och påverkas mindre av den tekniska utvecklingen i jämförelse med alternativen med koppling till innehav av viss mottagningsutrustning.
- Genom att den inte är relaterad till avgiftsbetalarnas inkomst påverkas den inte av förändringar i skattebasen som kan följa av fluktuationer i samhällsekonomin.
- Modellen är mer solidarisk än nuvarande avgift eftersom alla hushåll bidrar till systemet och möjligheten att avgiftsskolka minskar.
- Modellen är mer resurseffektiv än alternativ kopplade till apparatinnehav eftersom RIKAB:s kostnader för uppbörd och kontroll minskar. Dessutom försvinner detaljhandelns administrativa kostnader för anmälan av överlåtelse eller uthyrning av tv-mottagare till RIKAB.
- Modellen uppfattas sannolikt som mindre integritetskränkande än en avgift kopplad till apparatinnehav eftersom RIKAB:s kontroller av tv-innehav avskaffas.
- Modellen är relativt lätt att införa eftersom RIKAB kan fortsätta kräva in avgifterna från hushållen genom fakturering och endast relativt små justeringar behöver göras i avgiftslagen.
- Liksom med en utvidgad apparatavgift behåller programföretagen en direktkanal till avgiftsbetalarna genom RIKAB:s fakturering.

Modellen har också ett antal nackdelar:

- På samma sätt som en utvidgad apparatavgift är modellen mindre stabil än den föreslagna genom att den är beroende av allmänhetens betalningsvilja och ger fortsatt möjlighet att avgiftsskolka.

- Modellen har samma nackdel förknippade med kopplingen till hushåll som föregående alternativ, dvs. att vissa gränsdragningsfrågor kring hushållsbegreppet måste hanteras i domstol.
- Kopplingen till hushåll har också nackdelarna att samma avgift betalas av alla hushåll oavsett antal medlemmar och disponibel inkomst, vilket både kan ses som orättvist och sämre ur ett jämställdhetsperspektiv. Dessutom är kopplingen till hushåll ologisk med tanke på att mediekonsumtionen allt mer sker individuellt.
- Modellen är mindre resurseffektiv än den föreslagna. Även om RIKAB:s årliga administrativa kostnader sjunker betydligt jämfört med i dag kommer de fortfarande att uppgå till 60–70 miljoner kronor per år.
- Alternativet medför på samma sätt som den utvidgade apparatavgiften sannolikt att de administrativa kostnaderna hos statliga myndigheter ökar.

Sammanfattningsvis skulle en obligatorisk hushållsavgift vara relativt lätt att införa samt stabilare och billigare att hantera än nuvarande avgiftsmodell. Den skulle dock vara mindre solidarisk, rättvis och resurseffektiv jämfört med en individuell public service-avgift. Kommittén anser att nackdelarna överväger fördelarna och rekommenderar därför inte denna modell för den framtida finansieringen av public service.

8.3 Obligatorisk individuell avgift

RIKAB har i sin skrivelse till kommittén (dnr Komm2017/00395-18) framfört att bolaget även skulle kunna administrera en individbaserad avgift. Denna modell bygger liksom den obligatoriska hushållsavgiften på principen att alla i samhället ska delta i finansieringen av public service, oavsett innehav av mottagningsutrustning och faktisk mediekonsumtion.

Till skillnad från den av kommittén föreslagna individuella public service-avgiften skulle en obligatorisk individuell avgift krävas in genom fakturor från RIKAB, varpå bolaget sätter in avgiftsinkomsterna på rundradiokontot. För att införa modellen behöver avgiftslagen (2 a och 3 §§) ändras på så sätt att kopplingen till apparatinne-

hav tas bort och avgiftsskyldigheten flyttas från hushåll till individer, lämpligen utifrån personnummer som är ett centralt identitetsbegrepp.

I likhet med förslaget bör avgiften i denna modell avgränsas till personer som har uppnått en viss ålder, t.ex. 18 år, och har en beskattningsbar förvärvsinkomst. Enligt RIKAB kan ett sådant system hanteras under förutsättning att bolaget årligen får uppgifter från Skatteverket över vilka personer som har inkomster över en viss nivå.

Modellen bör inte bygga på att Skatteverket för över detaljerade uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden till RIKAB. Avgiften bör därför inte relateras till inkomst utan uppgå till samma belopp för alla avgiftsskyldiga över en viss inkomstnivå.

I övrigt kan avgiftslagens bestämmelse om definitionen av tv-mottagare (2 §) tas bort, liksom bestämmelserna i 8 § om anmälan av innehav respektive överlåtelse och uthyrning av tv-mottagare. Företag och juridiska personer bör inte omfattas av avgiftsskyldigheten, av samma skäl som anges i redogörelsen för förslaget i kapitel 7. Däremot kan nuvarande bestämmelser om påminnelseavgifter, tilläggsavgifter, verkställighet av obetalda avgifter hos Kronofogdemyndigheten, möjlighet till eftergift, möjlighet till prövning i förvaltningsdomstol m.m. fortsätta att gälla.

Genom att kopplingen till apparatinnehav tas bort kan RIKAB:s avgiftskontroll i nuvarande form avskaffas helt och kundservice och övriga administrativa funktioner minskas betydligt. Enligt RIKAB skulle bolagets omlägningskostnader och löpande driftskostnader ligga på ungefär samma nivå som vid hanteringen av en obligatorisk hushållsavgift.

Basen av avgiftsskyldiga kommer att vara den samma som för den av kommittén föreslagna modellen, dvs. 7,3 miljoner individer, men då avgiften faktureras kan ett visst avgiftsskolk inte uteslutas.³ Med utgångspunkt i detta, och vilka inkomster som avgiften måste leverera för att täcka utgifterna enligt riksdagens beslut om medelstilldelning för innevarande tillståndperiod, beräknar kommittén att avgiften 2019 behöver uppgå till 1 180 kronor per person. Avgiftsbeloppet bör liksom i dag fastställas i avgiftslagen, efter närmare beräkningar utifrån aktuell statistik över antalet individer som om-

³ Beräkningarna baseras på antagandet att avgiftsskolket ligger på samma nivå som för en obligatorisk hushållsavgift (se avsnitt 8.2).

fattas av avgiftsskyldigheten. Beloppet kan därefter behöva justeras uppåt på samma sätt som i övriga alternativ som diskuteras i detta kapitel.

Kommitténs bedömning av en obligatorisk individuell avgift

Kommittén bedömer att en obligatorisk individuell avgift enligt beskrivningen ovan har följande fördelar i förhållande till nuvarande modell (se kapitel 4) och de övriga som beskrivs i detta betänkande:

- Liksom den obligatoriska hushållsavgiften är modellen mer stabil på lång sikt och påverkas mindre av den tekniska utvecklingen jämfört med avgiftsmodeller kopplade till apparatinnehav. Den påverkas inte heller nämnvärt av förändringar i skattebasen som kan följa av fluktuationer i samhällsekonomin.
- Modellen är mer rättvis än de övriga alternativ som diskuteras i detta kapitel eftersom hushåll med endast en inkomst får betala lägre avgift och den som inte har någon inkomst slipper avgiften helt.
- Modellen bidrar till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Ensamhushåll och hushåll som består av ensamstående med barn kommer att betala mindre jämfört med i dag. Kvinnor är över-representerade i dessa hushållskategorier.
- På samma sätt som den obligatoriska hushållsavgiften är modellen mer solidarisk och resurseffektiv, och kan uppfattas mindre integritetskränkande, än alternativet kopplade till apparatinnehav.
- Liksom med de båda tidigare redovisade alternativen behåller programföretagen en direktkanal till avgiftsbetalarna genom RIKAB:s fakturering.

Modellen har också ett antal nackdelar:

- På samma sätt som de två tidigare redovisade alternativen är modellen mindre stabil än den föreslagna eftersom den är beroende av allmänhetens betalningsvilja.

- Modellen är mindre rättvis än den föreslagna genom att avgiften inte är relaterad till inkomst. Detta innebär att personer med mycket låg inkomst får betala en oproportionerligt hög avgift.
- Modellen är mindre resurseffektiv än den föreslagna. Även om kostnaden för uppbörderna skulle sjunka jämfört med i dag kommer RIKAB:s årliga kostnader att uppgå till minst 60–70 miljoner kronor. I likhet med ovanstående alternativ ökar sannolikt även vissa statliga myndigheters administrativa kostnader.

Sammanfattningsvis skulle en obligatorisk individuell avgift vara stabilare och billigare att hantera än nuvarande avgiftssystem. Den skulle dock vara mindre solidarisk, rättvis och resurseffektiv än en individuell public service-avgift. Kommittén anser att nackdelarna överväger fördelarna och rekommenderar därför inte denna modell för den framtida finansieringen av public service.

9 Förstärkning av oberoendet genom medelstilldelningen

Finansieringen av public service ska enligt kommitténs direktiv ske så att verksamhetens självständighet och oberoende värnas. Som har framgått tidigare i betänkandet kommer public service-avgiften att betraktas som en skatt, oavsett om den utformas enligt förslaget i kapitel 7 eller enligt något av alternativen i kapitel 8. I alla de beskrivna modellerna kommer det att finnas möjligheter för riksdagen att besluta om en specialdestinering av inkomsterna till public service. En specialdestinering medför att avgiftsmedlen varken räknas in bland de takbegränsade utgifterna i statens budget eller ingår i de årliga förhandlingarna om hur statens inkomster ska användas. Kommittén bedömer därför att alla alternativen värnar public service-verksamhetens oberoende på kort och lång sikt.

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 om tilläggsdirektiv till kommittén (se bilaga 2). Genom dessa utvidgas uppdraget till att omfatta hur en ändamålsenlig reglering för public service i ett nytt medielandskap kan utformas på kort och lång sikt. Kommitténs förslag och bedömningar i denna del ska, med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling, i alla delar syfta till att upprätthålla programföretagens integritet och oberoende.

Uppdraget ska slutredovisas den 29 juni 2018, men kommittén anser att vissa av de tillkommande deluppdragen kan relateras till finansieringsmodellen och den centrala frågan om hur public service-verksamhetens oberoende kan stärkas. Det gäller framför allt följande delar som därför redovisas redan i detta betänkande:

- Lämna förslag om formerna för medelstillsdelningen.
- Lämna förslag om längden på kommande tillståndsperioder.
- Utvärdera hur förvaltningsstiftelsens styrelse bidrar till programföretagens integritet och oberoende och, om det anses motiverat, föreslå förändringar.

Det första av dessa deluppdrag behandlas nedan medan övriga tas upp i nästa kapitel.

9.1 Ett beslut om medelstillsdelning för hela tillståndsperioden

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

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

Med utgångspunkt i riksdagens beslut om medelstillsdelning 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.

Som har nämnts i avsnitt 4.3 fattar riksdagen ett riktlinjebeslut om medelstillsdelningen till programföretagen för kommande tillståndsperiod. Grundprincipen är att de ekonomiska förutsättningarna för programföretagen ska ligga fast under hela tillståndsperioden. För nuvarande period, dvs. t.o.m. 2019, gäller att medelstillsdelningen höjs med 2 procent per år under förutsättning att antalet avgiftsbetallare inte minskar i någon större omfattning (prop. 2012/13:164,

bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60). Riksdagen fattar därefter årliga beslut om medelstillsdelningen till programföretagen för det kommande året på basis av regeringens förslag i budgetpropositionen för respektive år. Dessa årliga beslut utgår från riktlinjebeslutet inför perioden, vilket i princip innebär att det inte ska ske någon årlig prövning av medelstillsdelningen, men i praktiken har detta skett ändå vid olika tillfällen (se vidare nedan). Som underlag för regeringens förslag lämnar programföretagen varje år ett budgetunderlag till Regeringskansliet. Riksdagens årliga beslut om medelstillsdelning verkställs genom regeringsbeslut om anslagsvillkor.

Den förra public service-kommittén bedömde att det primärt är i samband med medelstillsdelningen som programföretagens självständighet och integritet kan påverkas, bl.a. genom möjligheten för bolagen att i budgetunderlagen äska medel för olika satsningar (SOU 2012:59, s. 234 f.). För att minska riskerna för detta föreslogs en ny modell som skulle innebära att de årliga riksdagsbesluten om medelstillsdelning togs bort och att riksdagen skulle fatta ett enda medelsbeslut för hela tillståndsperioden. Regeringen instämde i att förslaget skulle kunna öka programföretagens självständighet och integritet men gick inte vidare med det bl.a. eftersom det skulle vara ett avsteg från vad som gäller på övriga områden, dvs. att riksdagen fattar årliga medelsbeslut (prop. 2012/13:164, s. 26 f.).

Kommittén anser mot bakgrund av den särställning som statsmakterna har gett public service, och vikten av att stärka verksamhetens oberoende, att det finns goda skäl för riksdagen att fatta ett enda beslut om medelstillsdelning för hela tillståndsperioden och avskaffa den årliga medelsprövningen. Om en sådan ordning slås fast i lag blir det svårare för statsmakterna att dra ned på medelstillsdelningen till programföretagen under tillståndsperioden, t.ex. av finanspolitiska skäl som under 1990-talet (se avsnitt 4.3), eftersom det till skillnad från i dag skulle kräva en lagändring. Det minskar också i betydande grad möjligheten för regering och riksdag att detaljstyra verksamheten av kortsiktiga politiska skäl genom att tillföra medel för särskilda insatser. En sådan ordning kan dessutom bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för programverksamheten. Det kommer att finnas ännu mindre anledning än i dag att misstänka att besluten om medelstillsdelning påverkas av riksdagens eller regeringens syn på innehållet i programmen. Med tydligare och mer långsiktiga spelregler kan bolagen också öka effek-

tiviteten i verksamheten, och få bättre förutsättningar att hantera större kostnadsökningar, t.ex. p.g.a. konjunkturens vängningar eller investeringar i ny teknik.

Kommittén föreslår av dessa skäl att det i den nya avgiftslagen tas in en bestämmelse som innebär att riksdagen fattar ett beslut om medelstillsdelning till programföretagen som avser hela tillståndsperioden. Det ska också framgå av lagen att regeringen, med utgångspunkt i riksdagens beslut, beslutar om villkor för användningen av medlen för hela tillståndsperioden. Regeringsbesluten om villkoren för användningen av avgiftsmedlen ersätter de årliga anslagsvillkoren.

Enligt 3 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringens förslag till statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Vidare framgår av 11 kap. 18 § riksdagsordningen att riksdagens beslut om statens budget för det närmast följande budgetåret ska omfatta statens inkomster, utgifter och andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Bestämmelserna är ett uttryck för det grundläggande kravet på budgetens fullständighet avseende såväl regeringens förslag som riksdagens beslut. Riksdagen måste därför även i fortsättningen fatta årliga beslut om tillsdelning av avgiftsmedel till programföretagen. Detta beslut avser dock till skillnad från i dag endast ett verkställande av den tillsdelning som följer av medelsbeslutet inför tillståndsperioden, och det ska alltså inte ske någon årlig omprövning av beloppens storlek. En sänkning av medelstillsdelningen under tillståndsperioden skulle således vara i strid med lagen, vilket inte är fallet i dag.

En följd av förslaget är att de årliga budgetunderlagen inte längre behövs. Programföretagen bör i stället lämna in fördjupade underlag till regeringen inför varje ny tillståndsperiod. Dessa kan innehålla en sammanfattande resultatanalys samt förslag till inriktning och utveckling av verksamheten för den period underlaget avser. I resultatanalysen ska verksamheten utvärderas och redovisas i förhållande till det uppdrag som programföretagen har haft. Detta underlag tillsammans med ett betänkande från en statlig utredning eller kommitté bedöms ge regeringen ett fullgott beredningsunderlag för att kunna lämna ett väl underbyggt förslag till riksdagen om medelstillsdelningen till programföretagen för den kommande tillståndsperioden. I den mån statsmakterna vill anpassa medelstillsdelningen för att t.ex. skapa möjlighet för särskilda insatser bör det endast ske

i beslutet inför tillståndsperioden, dock utan en öronmärkning av medel för vissa ändamål.

Av förslaget följer också att programföretagens ökade oberoende förenas med ett ökat ansvar för att hushålla med de tilldelade medlen. Förslaget innebär därmed en ansvarsförskjutning. I avsaknad av en årlig beredningsprocess kan det bli svårare för företagen att få extra resurser för att täcka oförutsedda medelsbehov. Ett exempel på det är den särskilda tilldelning på totalt 230 miljoner kronor som SVT har fått under 2016 och 2017 som kompensation för merkostnader p.g.a. regeringens beslut att upplåta 700 MHz-bandet för andra ändamål än tv-sändningar (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 17, s. 155). Kommittén bedömer att kostnader med anledning av extraordinära händelser borde kunna hanteras inom ramen för översynen av programföretagens uppdrag och ekonomiska förutsättningar efter halva tillståndsperioden (se avsnitt 10.1). Frågor om extra medelstildelning bör hanteras restriktivt.

I nuvarande system är den årliga medeluppräkningsen som nämnts villkorad med att antalet avgiftsbetalare inte får minska i någon större omfattning. Med en ny uppbördsmodell där avgiften tas in via skattesystemet framstår det som osannolikt att antalet avgiftsbetalare skulle minska i någon större omfattning. Men det kan finnas en risk att avgiftsintäkterna minskar, t.ex. till följd av en kraftig lågkonjunktur och sänkningar av inkomstbasbeloppet. I ett sådant läge blir det Kammarkollegiets ansvar att utifrån en analys av public service-kontots intäktsutveckling uppmärksamma regeringen på att beräkningen av avgiften behöver ändras för att kontot ska vara i balans på kort och lång sikt (se avsnitt 7.3).

Som nämdes ovan har riksdagen beslutat om medelstildelningen till programföretagen t.o.m. 2019. Det betyder att bestämmelsen i avgiftslagen om formerna för medelstildelningen kan få fullt genomslag först under nästa tillståndsperiod, dvs. från 2020. Däremot bör de fördjupade underlagen från programföretagen kunna bli en del av beredningsprocessen inför nästa period.

Kommittén återkommer i slutbetänkandet med förslag om hur stor medelstildelningen till SR, SVT och UR ska vara under nästa tillståndsperiod, i ett samlat övervägande om hur uppdraget till public service ska regleras på kort och lång sikt.

Kommittén har analyserat om oberoendet kan stärkas ytterligare genom en lagreglering av den årliga medelsuppräknningen. Denna modell tillämpas i Finland (se avsnitt 5.2.5) och skulle innebära att finansieringen blir förutsägbar över en längre tid än den aktuella tillståndsperioden. Medelstillsdelningen bör dock ha en tydlig koppling till det public service-uppdrag som riksdagen har gett programföretagen i beslutet inför tillståndsperioden. Om public service-uppdraget förändras inför en ny period är det rimligt att finansieringen anpassas till detta. Det finns också en risk att en frikoppling av medelstillsdelningen från beslutet om uppdraget inte är förenligt med EU:s statsstödsregler. Enligt dessa får finansieringen inte överstiga bolagens nettokostnader för att utföra public service-uppdraget (se avsnitt 5.1.2).

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.

Enligt 1 § lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (nuvarande avgiftslag) finansieras radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den med en radio- och tv-avgift, under förutsättning att sändningstillstånd har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten och att tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam. Av 29 § samma lag följer att de avgiftsbelopp som Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) tar emot ska föras över till Riksgäldskontoret och omedelbart placeras på räntebärande räkning där.

En rimlig tolkning av detta borde vara att avgiftsinkomsterna endast får användas till verksamhet inom SR, SVT och UR, men så är inte fallet. Riksdagen beslutar årligen att 8,7 miljoner kronor ska föras över från rundradiokontot till inkomstsidan i statens budget för verksamhet inom Myndigheten för press, radio och tv, MPRT (se t.ex. prop. 2016/17:1, utgiftsområde 17, s. 154). Som framgår av avsnitt 4.3 har dessa överföringar skett under lång tid. Fram till 2010 var mottagaren Granskningsnämnden för radio och tv, som tidigare var en egen myndighet men numera är inordnad som ett särskilt beslutsorgan i MPRT.

Regeringen har tidigare lämnat förslag om att nämnden ska finansieras helt via statens budget (prop. 1995/96:161), men en majoritet i kulturutskottet såg det då som naturligt att programföretagen bidrar till finansieringen av nämnden via avgiftsmedlen (bet. 1995/96:KrU12). Detta blev också riksdagens beslut.

Även tidigare public service-utredningar har föreslagit att överföringarna tas bort, som ett led i en övergång till direktfinansiering av programföretagens verksamhet vilket skulle innebära att rundradiokontot avvecklades (SOU 2005:2, s. 218, och SOU 2008:64, s. 101). Regeringen bedömde dock att direktfinansiering inte borde genomföras, vilket medförde att förslaget om ändrad finansiering av granskningsnämnden inte heller blev verklighet (se t.ex. prop. 2008/09:195, s. 25).

Kommittén bedömer att det finns goda skäl att ta bort överföringarna till MPRT. Den föreslagna bestämmelsen i avgiftslagen skulle därmed förtydliga att avgiftsmedlen endast används till verksamhet som programföretagen bedriver. För det första blir finansieringen mer renodlad vilket borde öka allmänhetens förtroende för systemet i samband med en övergång till den uppbördsmodell som kommittén föreslår. För det andra åtgärdas en inkonsekvens i finansieringsmodellen. Enligt kommitténs direktiv ska de insamlade medlen hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget. För det tredje är den historiska kopplingen mellan programföretagen och granskningsnämnden inte så tydlig i dag. Medlen från rundradiokontot står för cirka 26 procent av myndighetens intäkter och öronmärks inte för nämndens granskning av programföretagens programverksamhet.

Som har framgått tidigare (se avsnitt 2.3 och 6.4) anser kommittén att begreppet public service bör användas i stället för radio och tv i allmänhetens tjänst. Formuleringen *public service-verksamhet* och *verksamhet som är direkt anknuten till den* i förslaget till ny lag är inte avsedd att omfatta något annat än vad *radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den* i den nuvarande lagen omfattar. Det är alltså inte fråga om någon ändring i sak. Den verksamhet som avgiften ska finansiera är fortsatt, i enlighet med förarbetena till nuvarande lag (prop. 2005/06:112, s. 101), det uppdrag som programföretagen SR, SVT och UR har i enlighet med företagens sändningstillstånd som meddelas av regeringen. Avgiften ska också finansiera verksamhet som direkt anknyter till detta uppdrag, vilket bl.a. är sådan verksamhet som kan bestå i att använda andra medier för att komplettera och stärka kärnverksamheten, t.ex. verksamhet på internet. Så kallad sidoverksamhet, t.ex. försäljning av programrättigheter och tekniska tjänster, får dock inte finansieras med avgiftsmedel utan ska även i fortsättningen bära sina egna kostnader.

RIKAB:s verksamhet finansieras i dag av radio- och tv-avgiften, genom att programföretagen avstår en viss del av sina avgiftsmedel till bolaget (se avsnitt 4.2). Av förslaget i kapitel 7 följer att RIKAB avvecklas och att ansvaret för uppbörden och förvaltningen av avgiftsmedlen förs över till två myndigheter, Skatteverket och Kammarkollegiet. Myndigheternas totala kostnader för att sköta detta beräknas till mellan cirka 4,5 och 8,5 miljoner kronor per år under perioden 2018–2022 och därefter cirka 4 miljoner kronor per år (se kapitel 7). I enlighet med förslaget i detta avsnitt, och generella principer om hur myndighetsverksamhet bör finansieras, är det lämpligt att myndigheternas kostnader för hanteringen av uppbördssystemet täcks genom anslag på utgiftssidan i statens budget. Mot bakgrund av förslaget ovan om att riksdagen ska fatta ett medelsbeslut för hela tillståndsperioden kan det dessutom bli tekniskt komplicerat att finansiera myndigheternas verksamhet med avgiftsmedel.

Om det inte bedöms finnas utrymme för att finansiera Skatteverkets och Kammarkollegiets kostnader genom omprioriteringar på utgiftssidan i statens budget är alternativet att finansiera dem med avgiftsmedel, genom att medel förs över från public service-kontot i Riksgäldskontoret till statsbudgetens inkomstsida. Om detta alter-

nativ väljs bör det framgå av avgiftslagen att avgiftsmedlen även får finansiera kostnader för uppbörd och förvaltning av avgiftsmedlen.

Som har framgått i kapitel 7 anser kommittén att finansieringssystemet ska vara slutet och att intäkterna som rör public service ska användas för den verksamheten. I linje med det ska MPRT finansieras helt över statens budget. Om det inte finns utrymme för detta bör det framgå av avgiftslagen att avgiftsmedlen även får finansiera verksamhet i denna myndighet.

RIKAB föreslås finnas kvar under 2019 för att bl.a. bedriva delar av den verksamhet som följer av nuvarande avgiftslag (se avsnitt 7.4). RIKAB:s kostnader för detta bör liksom i dag kunna finansieras med avgiftsmedel, genom att programföretagen avstår medel till bolaget.

10 Ytterligare förslag för att stärka oberoendet

I detta kapitel fortsätter kommittén sin redogörelse för förslag som syftar till att stärka public service-verksamhetens oberoende, i enlighet med uppdraget i tilläggsdirektiven (se bilaga 2). Här handlar det om frågor som inte har en direkt koppling till finansieringssystemet men en central betydelse för den övergripande regleringen och styrningen av programföretagens verksamhet, nämligen hur sändningstillståndens giltighetstid bestäms och hur styrelsen i ägarstiftelsen är sammansatt. Avslutningsvis diskuteras om oberoendet kan stärkas ytterligare genom ändringar i grundlagarna.

10.1 Längden på kommande tillståndperioder

Förslag: En ny bestämmelse införs i radio- och tv-lagen (2010:696) med innebörden att sändningstillstånden för företag vars verksamhet finansieras med public service-avgift ska gälla för åtta år. För att anpassa tillståndperioderna till riksdagens mandatperioder ska bestämmelsen träda i kraft den 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 tillståndperioden.

Sändningstillståndens giltighetstid

Riksdagen beslutade i november 2013 om villkor och riktlinjer för programföretagen SR, SVT och UR för åren 2014–2019, dvs. för en tillståndsperiod på sex år (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60). Under 2000-talet har tillståndsperiodernas längd varierat mellan tre och sex år, vilket är kort i jämförelse med t.ex. Storbritannien där motsvarande styrdokument (Royal Charter, se avsnitt 5.2.3) för BBC normalt har en längd på tio år. Enligt radio- och tv-lagen (2010:696) är tillståndsperioderna i Sverige för kommersiell tv sex år och för kommersiell radio åtta år (4 kap. 12 § resp. 13 kap. 30 §), medan tillstånden för sändningsverksamhet som finansieras med radio- och tv-avgift, dvs. public service-företagen, gäller för en viss tid som bestäms av regeringen (4 kap. 12 § och 11 kap. 4 §). De förhållandevis korta perioderna för public service, och de halvtidsöversyner som också har genomförts, har bl.a. motiverats med att ny teknik, nya regelverk och andra medieformer snabbt kan leda till ändrade förutsättningar (prop. 2012/13:164, s. 22).

För att skapa bättre planeringsförutsättningar för programföretagen, och därmed stärka verksamhetens oberoende, finns det skäl att förlänga tillståndsperioderna och att reglera längden på dessa i radio- och tv-lagen. Dessutom bör perioderna inledas vid en sådan tidpunkt att ändrade maktförhållanden i riksdagen inte får omedelbart genomslag för public service-företagens uppdrag och medelstillelse. Kommittén anser att en vägledande princip bör vara att hela beredningsprocessen – från framtagande av underlag, via förslag från regeringen och beslut i riksdagen, till verkställande genom sändningstillstånd och villkor för användning av avgiftsmedlen – bör ske inom samma mandatperiod. Detta skedde t.ex. inte i december 2006 då riksdagen på förslag från den då nytillträdde regeringen i budgetpropositionen förkortade den tillståndsperiod som skulle inledas 2007 från sex till tre år (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 17, bet. 2006/07:KrU1, rskr. 2006/07:37). Detta innebar en ändring av riksdagens beslut i juni samma år, dvs. under föregående mandatperiod (prop. 2005/06:112, bet. 2005/06:KrU28, rskr. 2005/06:323). För att undvika detta är det lämpligt att tillståndsperioderna inleds i januari samma år som det hålls ordinarie riksdagsval. Detta betyder att riksdagens beslut om villkor och riktlinjer för programföretagen bör fattas före sommaren året dessför-

innan, vilket ger tid för regeringen att bereda sändningstillstånd och beslut om villkor för användning av avgiftsmedlen före årsskiftet.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det införs en ny bestämmelse i radio- och tv-lagen med innebörden att sändningstillstånden för de företag vars verksamhet finansieras med public service-avgift ska gälla i åtta år. Om bestämmelsen börjar tillämpas på ett nytt sändningstillstånd för programföretagen som börjar gälla 2020 kommer beredningsprocessen inför nästföljande tillståndsperiod att löpa över ordinarie val till riksdagen. För att undvika detta bör den nya bestämmelsen träda i kraft den 1 januari 2025 och tillämpas först på de sändningstillstånd som börjar gälla den 1 januari 2026, dvs. samma år som det hålls ordinarie riksdagsval.

I enlighet med tilläggsdirektiven återkommer kommittén i slutbetänkandet om hur uppdraget till public service bör ges under nästa tillståndsperiod, vilket inkluderar frågan om giltighetstiden för sändningstillstånden t.o.m. 2025. Se vidare nedan om ändringar i regeringen av public service till följd av eventuella grundlagsändringar.

Översyn efter halva tillståndsperioden

Med såväl förlängda och lagstadgade tillståndsperioder som medelsbeslut av riksdagen för en hel tillståndsperiod (se kapitel 9) får programföretagen stabila förutsättningar, vilket ger dem möjlighet att hantera olika omvärldsförändringar som kan påverka verksamheten, t.ex. på det tekniska eller rättsliga området. Det kan dock konstateras att åtta år är en lång period i en tid av omvälvande medieutveckling. Det kan därför, liksom under nuvarande tillståndsperiod, finnas skäl för en planerad översyn av programföretagens uppdrag och ekonomiska förutsättningar efter halva tillståndsperioden, med möjlighet att göra en mer samlad bedömning av verksamheten.

Enligt 4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § radio- och tv-lagen kan de programrelaterade tillståndsvillkoren bara ändras om bolagen godkänner det, vilket innebär ett viktigt skydd för programverksamhetens självständighet. Med utgångspunkt i det bör halvtidsöversynen vara framåtsyftande och ge programföretagen möjlighet att påtala eventuella behov av förändringar i villkoren. Samtidigt bör översynen ge statsmakterna en möjlighet att på ett strukturerat sätt följa upp och

utvärdera om villkoren har gett avsedd effekt i programföretagens verksamhet.

Förändrad reglering till följd av ändringar i grundlagen

Utgångspunkten i programföretagens public service-uppdrag är att de bedriver sina sändningar i marknäten för radio och tv. Detta är grunden för den reglering som finns dels i sändningstillstånd med innehållsvillkor, dels i anslagsvillkor. Regleringsmodellen har bl.a. utformats med hänsyn till de bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som anger förutsättningarna för att meddela föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända, men även med hänsyn till det skydd som finns för den redaktionella självständigheten. För sändningar i tråd råder etableringsfrihet, vilket bl.a. innebär att det allmänna inte får ställa några krav eller villkor på sändningar i tråd som inte har stöd i grundlagen.

Regeringen konstaterar i kommitténs tilläggsdirektiv att public service i allt högre grad utvecklas i en onlinemiljö där internet är bas för distributionen av innehåll och där användaren kan bestämma på vilken enhet ett visst innehåll ska konsumeras. I onlinemiljön erbjuds ett allt större utbud av program som inte ryms i de traditionella sändningarna samtidigt som även andra typer av tjänster växer fram. Distributionen av detta innehåll sker ofta i tråd, vilket betyder att en allt större del av programföretagens verksamhet kommer att ligga utanför det nu gällande public service-uppdraget, där villkoren formellt endast gäller för sändningar i marknätet. Detta innebär också att en allt större del av verksamheten inte kan följas upp eller granskas, vilket kan leda till minskat förtroende för denna.

En övergripande reglering som omfattar hela public service-verksamheten är inte möjlig utan ändringar i YGL, och det ingår inte i kommitténs uppdrag att föreslå grundlagsändringar. Enligt tilläggsdirektiven avser regeringen dock att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över YGL senast i början av 2018. Ändamålet med denna översyn bör bl.a. vara att ge förutsättningar för en mer ändamålsenlig reglering av public service. Men eftersom grundlagsändringar kräver två riksdagsbeslut med ett riksdagsval däremellan kan eventuella förslag från grundlagskommittén inte genomföras innan nästa tillståndperiod har inletts, utan tidigast hösten 2022.

Enligt tilläggsdirektiven ska kommittén bedöma hur den övergripande inriktningen och gränserna för ett public service-uppdrag som omfattar såväl sändningar i marknätet som verksamhet i onlinemiljö kan formuleras. Kommittén ska också göra en bedömning av hur ett sådant heltäckande uppdrag på längre sikt ska regleras. Kommittén avser att behandla dessa frågor närmare i slutbetänkandet. En lagreglering av sändningstillståndens giltighetstid fr.o.m. 2026 enligt kommitténs förslag bör inte hindra ändringar av tillståndsvillkoren och villkoren för användningen av avgiftsmedlen under nästa tillståndsperiod, om en ändring av YGL möjliggör en övergripande reglering som omfattar hela public service-verksamheten.

10.2 Sammansättningen av styrelsen i Förvaltningsstiftelsen

Förslag: Den som är verksam som riksdagsledamot får, i likhet med bl.a. 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.

SR, SVT och UR ägs av en stiftelse, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (förvaltningsstiftelsen). Stiftelseformen har valts för ägandet eftersom den bäst ansetts kunna tillgodose kraven på självständighet och integritet för programföretagen i förhållande till staten som den yttersta ägaren (prop. 1992/93:236, s. 12). Förvaltningsstiftelsens syfte är enligt stiftelseförordnandet¹ att

¹ Stiftelseförordnande för Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, fastställt genom regeringsbeslut den 12 december 1996. Stiftelseförordnandet har därefter ändrats två gånger, genom regeringsbeslut den 22 december 1999 respektive 15 februari 2007.

främja självständigheten hos företag som i den omfattning och på det sätt som riksdagen och regeringen bestämt, här i landet bedriver sändningar av ljudradio- och televisionsprogram i allmänhetens tjänst.

Det anges också att stiftelsen ska tillgodose sitt syfte genom att äga och förvalta aktier i programföretagen samt utöva de befogenheter som är förknippade med detta.

Verksamheten i förvaltningsstiftelsen leds av en styrelse som består av en ordförande och tolv andra ledamöter. Ordföranden utses av regeringen utifrån kompetens, integritet och lämplighet på samma sätt som gäller för andra regeringsutnämningar (prop. 2008/09:195, s. 62). Riksdagen slog 1993 fast att de övriga ledamöterna utses av regeringen efter förslag från riksdagspartierna (prop. 1992/93:236, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377). Detta kompletterades 2007 med en bestämmelse om att alla riksdagspartier ska vara representerade i styrelsen och att styrelseplatserna ska fördelas enligt en proportionerlig fördelningsmodell som återspeglar mandatfördelningen i riksdagen vid den tidpunkt då beslut om tillsättning fattas (prop. 2005/06:112, bet. 2005/06:KrU28, rskr. 2005/06:323).

Eftersom stiftelsen arbetar långsiktigt bör dess sammansättning inte påverkas av regeringsskiftet (prop. 1992/93:236, s. 15). Det har därför slagits fast i stiftelseförordnandet att ledamöternas mandatperioder är relaterade till riksdagens så att ordförande och hälften av övriga ledamöter utses året efter ordinarie riksdagsval. Ordförande utses på fyra år och övriga ledamöter på åtta år.

I styrelsen bör enligt stiftelseförordnandet ingå personer med erfarenhet från olika verksamheter i samhället och olika delar av landet. En jämn könsfördelning ska eftersträvas. Det anges också att ledamöter i regeringen och anställda i Regeringskansliet samt styrelseledamöter och anställda i programbolagen inte får vara styrelseledamöter. Enligt förarbetena bör styrelsen kunna ha en partipolitisk sammansättning och det bör inte finnas något förbud att utse riksdagsledamöter (prop. 1992/93:236, s. 15 f.).

Huvuduppgiften för styrelsen i förvaltningsstiftelsen är att utse styrelserna i programföretagen, med undantag av vd och arbetstagarrepresentanter. Styrelsen i stiftelsen tar också ställning till programföretagens årsredovisningar och beslutar om ansvarsfrihet för företagets styrelseledamöter och vd:ar. Ägarfunktionen är begränsad i jämförelse med motsvarande funktioner inom såväl näringsliv som statliga bolag. Besluten om inriktningen på verksamheten i företagen

fattas av regering och riksdag. Stiftelsen svarar inte för finansieringen av verksamheten och deltar inte i löpande finansieringsbeslut avseende företagen. Denna fördelning av ansvaret för centrala beslut avseende public service har konstruerats för att främja verksamhetens självständighet från statsmakterna.

Kommittén anser att det finns goda skäl för att behålla stiftelsestyrelsens parlamentariska förankring och föreslår i detta skede inga ändringar när det gäller hur ledamöterna nomineras och utses. Eftersom statsmakterna garanterar public service en särställning i medielandskapet bl.a. genom en tryggad allmän finansiering är det rimligt att de via stiftelsen kan ha en viss insyn i verksamheten. Samtidigt är det viktigt att värna den ansvarsfördelning som är tänkt att främja verksamhetens oberoende. I dagsläget är sex av tretton styrelseledamöter verksamma som riksdagsledamöter, vilket innebär att de både utser programföretagens styrelser och fattar beslut om hur dessa företag ska finansieras och styras. Kommittén anser, till skillnad från vad den dåvarande regeringen anförde 1993, att närvaron av verksamma riksdagsledamöter i styrelsen medför en sammanblandning av roller som är olämplig eftersom den kan ge partipolitiken ett för stort inflytande över public service.

En parallell kan dras till regeringens tillsättning av ledamöter i högskolornas styrelser. Även om det inte finns några hinder mot det i gällande föreskrifter tillämpar regeringen en praxis som innebär att styrelseledamöter i högskolan inte samtidigt får vara verksamma riksdagsledamöter. Ett skäl för detta är att det kan bli en problematisk rundgång eftersom regeringen är ansvarig inför riksdagen medan myndigheterna (inklusive högskolorna) är ansvariga inför regeringen. Konstitutionsutskottet har granskat regeringens praxis för högskolorna och kommit fram till att den är förenlig med regeringsformen (bet. 2013/14:KU20).

Mot denna bakgrund föreslår kommittén, som ett sätt att stärka public service-verksamhetens oberoende från statsmakterna, att den som är verksam som riksdagsledamot, i likhet med bl.a. ledamöter i regeringen och anställda i Regeringskansliet, inte ska få vara ledamot i förvaltningsstiftelsens styrelse. Detta bör slås fast genom en ändring i stiftelseförordnandet som bör kunna tillämpas nästa gång styrelseledamöter ska utses, dvs. inför den 1 januari 2020.

Av detta följer att en styrelseledamot som blir invald i riksdagen bör avsäga sig sitt styrelseuppdrag. Enligt stiftelseförordnandet ska en ny ledamot utses för den tid som återstår av den avgångne ledamotens förordnande.

Förslaget gäller alltså sammansättningen av styrelsen i förvaltningsstiftelsen. Det ligger inte i uppdraget att lämna förslag om hur programföretagens styrelser ska utses, men enligt vad kommittén inhämtat utser stiftelsen i praktiken inte verksamma riksdagsledamöter till ledamöter i programföretagens styrelser. I linje med det förslag som lämnas här anser kommittén att det är rimligt att förvaltningsstiftelsen också fortsättningsvis tillämpar denna praxis, och att detta bör slås fast i programföretagens bolagsordningar. Detta kräver regeringens medgivande, vilket bör vara möjligt att få.

Kommittén har också övervägt om mandatperioderna för förvaltningsstiftelsens styrelseledamöter bör förlängas från åtta till tolv år, och om endast en tredjedel av dem bör utses året efter ordinarie riksdagsval. Detta skulle minska regeringens inflytande över styrelsen eftersom endast en minoritet kan bytas ut efter ett val, vilket i förlängningen skulle stärka public service-verksamhetens oberoende. Detta bör dock ställas mot att tolv år är en mycket lång tid för ett styrelseförordnande. Det blir mycket svårt för en föreslagen ledamot att vid valtillfället överblicka om åtagandet kan fullföljas. Genom det särskilda nomineringsförfarandet och att riksdagen har slagit fast att styrelseplatserna ska fördelas proportionerligt mellan samtliga riksdagspartier finns också en buffert mot en regering som vill utse en styrelse som är lojal mot dess politik. För att samtidigt upprätthålla en regelbunden förnyelse i styrelsen kan det finnas skäl för riksdagspartierna att vara mer restriktiva än i dag med att nominera sittande ledamöter för omval.

I detta avsnitt har en fråga om hur förvaltningsstiftelsens styrelse bidrar till programföretagens integritet och oberoende behandlats. Enligt tilläggsdirektiven ska kommittén även utvärdera och lämna förslag om förvaltningsstiftelsens organisation och långsiktiga finansiering. Kommittén återkommer därför i slutbetänkandet till frågor som rör stiftelsen.

10.3 Vissa grundlagsfrågor

Kommittén har analyserat om oberoendet för public service kan stärkas ytterligare genom ändringar i grundlagarna. Även om det enligt direktiven inte ingår i uppdraget att lämna förslag till sådana ändringar anser kommittén att det finns goda skäl att redovisa sin bedömning om detta.

Grundlagsskydd för public service

En ändring som skulle kunna stärka oberoendet för public service är att införa en grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering. Hur en sådan bestämmelse utformas, var den införs och konsekvenserna av ett eventuellt införande bör utredas närmare, t.ex. av den parlamentariska kommitté med uppdrag att se över YGL som regeringen har aviserat (se avsnitt 10.1).

Riksdagens beslutsformer

En annan möjlighet kan vara att införa ett krav på att riksdagens beslut om finansiering och reglering av public service-verksamheten ska fattas med kvalificerad majoritet.

Hur riksdagens ärenden avgörs framgår av regeringsformen (RF). Enligt huvudregeln (4 kap. 7 § RF) ska vid omröstning i kammaren som riksdagens beslut gälla den mening som mer än hälften av de röstande enas om (s.k. enkel majoritet). Vissa i RF utpekade ärenden ska dock avgöras genom s.k. kvalificerad majoritet, dvs. att fler än hälften av de röstande enas om ett beslut. Det kan t.ex. krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. Av RF framgår också vilka beslut som ska fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, dvs. genom två beslut med enkel majoritet med mellanliggande val. Exempelvis kan huvudbestämmelserna i riksdagsordningen och lagar om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund (8 kap. 17 § RF) bara ändras i grundlagsordning eller med tre fjärdedels majoritet.

För att införa ett krav på kvalificerad majoritet eller på beslut i grundlagsordning för public service behöver det således göras en ändring av RF, vilket kommittén alltså inte kan föreslå. Men oavsett detta bedömer kommittén att de förslag som lämnas i detta betänkande sammantaget stärker public service-verksamhetens oberoende från statsmakterna i betydande grad jämfört med i dag.

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) före den nya lagens ikraftträdande.

När RIKAB avvecklats ska Kammarkollegiet ta över de avgifter som enligt den nuvarande avgiftslagen faller på bolaget. Ärenden som ännu inte slutbehandlats ska överlämnas till Kammarkollegiet. Preliminära avgifter ska beräknas enligt särskilda bestämmelser åren 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.

Tidpunkten för ikraftträdande

Kommittén bedömer att den nya lagen om finansiering av public service bör kunna träda i kraft den 1 januari 2019, med hänsyn till behovet av tid för remissförfarande, beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling. Det är viktigt att det inte går för lång tid från det att kommittén lämnar detta förslag till dess att den nya finansieringsmodellen träder i kraft. En utdragen process riskerar att leda till ökad osäkerhet hos allmänheten om den nuvarande radio- och tv-avgiften, ett ökat avgiftsskolk och fler ärenden som går till verkställighet hos Kronofogdemyndigheten (KFM). Ett ytterli-

gare tapp i avgiftsintäkter tiden före införandet av den nya finansieringsmodellen kan vidare leda till svårigheter att fullfölja medeltilldelningen och behov av att förse rundradiokontot med kredit.

Tidpunkten för ikraftträdandet bör sammanfalla med ett årsskifte mot bakgrund av att Skatteverket föreslås få ansvar för uppbörden av public service-avgiften och att beskattningsår för fysiska personer alltid är kalenderår. Skatteverket behöver göra ett förberedande arbete i god tid innan den nya uppbördsmodellen ska tillämpas för första gången, bl.a. justera skattetabeller och genomföra ändringar i sina it-system. Enligt uppgift från Skatteverket görs det lämpligast i samband med myndighetens övriga arbete med tabelljusteringar. För att möjliggöra detta bör ett förslag från regeringen, exempelvis i form av en lagrådsremiss, vara känt före sommaren året innan ikraftträdandet.

Behovet av Europeiska kommissionens godkännande av ändringarna

Det nya finansieringssystemet ska enligt direktiven vara förenligt med EU:s statsstödsregler. Ändringar i stöd till public service-företag måste anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen om ändringarna är betydande och påverkar själva innehållet i den ursprungliga åtgärden – dvs. fördelens eller finansieringskällans art, stödets syfte, stödmottagarna eller omfattningen av stödmottagarnas verksamhet (se avsnitt 5.1.2).

Både Finland och Island har under de senaste åren ändrat sina finansieringssystem på i princip samma sätt som kommittén föreslår i detta betänkande, dvs. från traditionell apparatavgift till en form av specialdestinerad skatt. I Finland gjorde regeringen efter diskussioner med kommissionens tjänstemän bedömningen att ändringarna inte omfattades av anmälningsplikten, och samma slutsats drog övervakningsorganet inom EFTA (Europeiska frihandelssammanslutningen) angående den isländska finansieringen. Mot bakgrund av detta bedöms ändringarna i det svenska systemet inte kräva kommissionens godkännande innan de införs.

Övergången till det nya systemet

Den nya lagen föreslås tillämpas fullt ut omedelbart efter ikraftträdandet, med undantag för bestämmelserna om hur preliminära avgifter ska beräknas. Orsaken till undantaget är att det för de två första åren efter lagens ikraftträdande saknas beslut om public serviceavgiftens storlek enligt 56 kap. 6 § punkt 7 skatteförfarandelagen (2011:1244). Dessa beslut är en förutsättning för att kunna beräkna preliminära avgifter på det sätt som avses. Enligt övergångsbestämmelserna punkt 5 ska därför som preliminära avgifter för beskattningsåren 2019 och 2020 i stället föras över ett belopp beräknat utifrån Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 55 kap. 2 § skatteförfarandelagen. För år 2019 innebär det ett belopp enligt 2018 års beskattningsbeslut och för 2020 ett belopp enligt 2019 års beskattningsbeslut. När det gäller avgiftsskyldighet och avgiftsunderlag innebär de föreslagna övergångsbestämmelserna ingen skillnad jämfört med hur beräkning av preliminära avgifter ska göras enligt förslaget i kapitel 7. Från och med beskattningsåret 2021 kan preliminära avgifter beräknas av Skatteverket enligt vad som föreslås i kapitel 7.

Lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (den nuvarande avgiftslagen) ska upphöra att gälla den 1 januari 2019 då lagen om finansiering av public service träder i kraft. Den nuvarande lagen ska dock gälla ifråga om skyldighet att betala radio- och tv-avgift för tiden före den 1 januari 2019. Någon avgiftsskyldighet enligt äldre bestämmelser kommer inte att finnas efter den nya lagens ikraftträdande. De fakturor som utfärdas av RIKAB, som även formellt innehåller RIKAB:s beslut om avgiftsskyldighet, kommer endast avse tid fram till den nya lagens ikraftträdande. Det som avses omfattas av äldre bestämmelser är ärenden enligt den gamla lagen som ännu inte är avgjorda. Det handlar t.ex. om omprövning och överklagande av beslut om avgiftsskyldighet som hänför sig till tiden före den nya lagens ikraftträdande.

Enligt uppgifter från RIKAB fattas cirka 200 000 beslut om avgiftsskyldighet varje år, t.ex. baserat på en anmälan om innehav av tv-mottagare. Den avgiftsskyldige har rätt att begära omprövning av beslutet, vilket leder till cirka 20 000 omprövningsbeslut varje år där avgiftsskyldigheten vidhålls. Beslut fattas i normalfallet inom två veckor. RIKAB:s beslut i ärenden om omprövning får överklagas till

förvaltningsdomstol. Under 2016 var det sammanlagt 450 ärenden som gick vidare till Förvaltningsrätten i Luleå. RIKAB är motpart till den klagande och måste i cirka hälften av fallen yttra sig, t.ex. genom skriftlig komplettering. Normalt avgörs domstolsärendena inom en månad. Det är ovanligt att ärenden tas upp till prövning i kammarrätten mot bakgrund av kravet på prövningstillstånd. Under 2016 fick fyra mål prövningstillstånd i kammarrätten.

Enligt kapitel 7 bör statens avtal med RIKAB från 1989 upphöra att gälla den 31 december 2019, vilket innebär att bolaget avvecklas vid denna tidpunkt. Efter den 31 december 2019 ska, enligt övergångsbestämmelserna, vad som anges i lagen om RIKAB i stället avse Kammarkollegiet. Vidare ska ärenden enligt den gamla lagen som ännu inte har slutbehandlats den 31 december 2019 överlämnas till Kammarkollegiet. Det är rimligt att anta att ett antal beslut om avgiftsskyldighet som härrör från tiden före den nya lagens ikraftträdande kommer att behöva tas om hand i form av omprövningsärenden eller överklaganden till förvaltningsdomstol. Det är ärenden som skulle kunna bli aktuella att överlämna till Kammarkollegiet enligt övergångsbestämmelserna. Enligt kommittén är det en fördel om den organisation som byggts upp hos RIKAB, i form av personal och it-system, kan utnyttjas för att hantera de kvarvarande ärendena enligt den nuvarande avgiftslagen. Det gagnar en smidig och effektiv övergång till det nya finansieringssystemet om den kunskap som finns om det nuvarande radio- och tv-avgiftssystemet kan utnyttjas under en övergångstid. I praktiken innebär ändå skiftet att det gamla och nya finansieringssystemet kommer att överlappa varandra under en begränsad tid.

I sammanhanget är det också av betydelse att den nuvarande tillståndsperioden för programbolagen löper till den 31 december 2019. Det principbeslut om medelstildelning som fattats av riksdagen gäller för hela tillståndsperioden och därigenom finns det finansiella förutsättningar för RIKAB:s verksamhet också under 2019. Mot bakgrund av att RIKAB:s handläggningstid för omprövningsärenden är kort och att förvaltningsrätten i allmänhet fattar beslut i överklagade ärenden inom tre månader är det sannolikt att merparten av de avgiftsärenden som hänför sig till den nuvarande lagen kan vara avslutade under 2019.

För radio- och tv-avgifter enligt den nuvarande avgiftslagen kommer även reglerna om verkställighet, bevakning och eftergift av fordringar att gälla efter ikraftträdandet av den nya lagen. Enligt uppgifter från KFM per den 17 september 2017 är antalet gäldenärer avseende radio- och tv-avgift 98 914 varav 94 096 är fysiska personer (dnr Komm2017/00395-46). Skatteverket företräder RIKAB när det gäller åtgärder enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, t.ex. i ärenden om skuldsanering. När Skatteverket inte vidtar någon borgenärsåtgärd så är det RIKAB som sökande som förfogar över sin fordran och erhåller de redovisade medlen från KFM. Det totala skuldbeloppet för radio- och tv-avgift uppgår för närvarande till 1 165 miljoner kronor. Av detta belopp utgör 681 miljoner kronor själva radio- och tv-avgiften och 484 miljoner kronor avser KFM:s avgifter (dnr Komm2017/00395-48). Dessa ärenden kan föranleda förfrågningar från KFM, vilket i allmänhet handlar om att myndigheten har ett behov av information om fakturering och betalningar i dessa ärenden. Informationen finns tillgänglig i RIKAB:s datasystem. Enligt uppgift från RIKAB handlar det om cirka 100–120 ärenden per år. Preskriptionstiden för dessa skulder är fem år.

Straffbestämmelsernas tillämpbarhet

Enligt 22 § i nuvarande avgiftslag kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra sin anmälningsplikt, lämnar ofullständiga uppgifter i en anmälan eller lämnar oriktiga uppgifter vid fullgörandet av uppgiftsskyldighet enligt 8 §, dömas till böter. Enligt gällande principer för straffbarhet vid övergång från äldre till ny lag ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, ska dock den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff (5 § lagen [1964:163] om införande av brottsbalken). Ett undantag är om gärningen under viss tid varit straffbelagd på grund av då rådande särskilda omständigheter. Som undantagsexempel har anförts författningar som gäller under kristider, t.ex. ransoneringsbestämmelser.

Vid övergången till det nya finansieringssystemet kommer den nuvarande avgiftslagen upphöra att gälla. Det är tänkbart att ärenden som omfattas av den nuvarande lagen kan komma till domstolspröv-

ning efter den nya lagens ikraftträdande. Enligt principerna för straffbarhet vid övergång från äldre till ny lag är dessa gärningar inte längre straffbara. Det kan i detta fall inte vara fråga om en sådan gärning som under viss tid varit straffbelagda på grund av då rådande särskilda förhållanden. I praktiken berörs de anmälningar om brott enligt 22 § den nuvarande avgiftslagen som inte avgjorts före den nya lagens ikraftträdande.

Övriga författningsändringar

Utöver den nya lagen om finansiering av public service föreslås ändringar i gällande lagstiftning. Ändringarna i skatteförordningen föranleds av Skatteverkets roll i uppbörden av public service-avgifter och behöver träda i kraft samtidigt som den nya avgiftslagen. Som påpekats ovan har Skatteverket behov av att i god tid före ikraftträdandet få kännedom om förändringarna för att kunna göra nödvändiga förberedelser.

Anledningen till den föreslagna ändringen i offentlighets- och sekretesslagen är att den nuvarande radio- och tv-avgiften avskaffas. Enligt övergångsbestämmelserna ska ändringen träda i kraft samtidigt som den nya avgiftslagen men bestämmelsen om sekretess i ärenden om radio- och tv-avgift ska fortfarande gälla i ärenden för tiden före ikraftträdandet. Ändringen i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen innebär att RIKAB tas bort och därmed inte utpekats som ett organ vars ärenden om radio- och tv-avgift omfattas av offentlighetsprincipen. Eventuella kvarvarande ärenden som inte är avgjorda när RIKAB avvecklas ska överföras till Kammarkollegiet och kommer då att vara allmänna hos myndigheten. Ändringarna i socialtjänstlagen (2001:453) är en konsekvens av att det nuvarande radio- och tv-avgiftssystemet avskaffas och de ska därför träda i kraft den 1 januari 2019.

I radio- och tv-lagen (2010:696) föreslås i huvudsak ändringar till följd av att den gamla avgiftslagen ersätts av lagen om finansiering av public service. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Utöver följdändringarna föreslås även två nya bestämmelser införas i radio- och tv-lagen med innebörden att public service-företagens tillståndsperioder ska vara åtta år. Dessa nya bestämmelser föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Det innebär att nästa tillståndperiod

ska gälla för viss tid som bestäms av regeringen, dvs. enligt nuvarande bestämmelser. Kommitténs förslag och bedömningar i denna del återfinns i avsnitt 10.1.

12 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel redogörs för konsekvenserna av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474). Därtill beskrivs konsekvenserna av förslagen för olika grupper av individer och hushåll i enlighet med kommitténs direktiv.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering (14 §).

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a §). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

12.1 Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och alternativa lösningar

Kommitténs uppdrag innebär att föreslå ett långsiktigt, hållbart och solidariskt finansieringssystem för public service. Kommittén konstaterar i kapitel 6 att radio- och tv-avgiften under lång tid har varit en stabil och legitim finansieringskälla som bidrar till en hög grad av oberoende för public service-verksamheten. Men i en tid där internet i allt större utsträckning ersätter traditionell mottagning som plattform för radio- och tv-konsumtion lever den inte längre upp till de krav som bör ställas på en framtida uppbördsmodell. Allt fler hushåll saknar en avgiftspliktig traditionell tv-mottagare och är därmed inte skyldiga att betala radio- och tv-avgift. Samtidigt konsumerar allt fler programföretagens utbud via internet utan att bidra till finansieringen. Det riskerar att skapa en obalans mellan intäkterna och den medelstilleddelning till programföretagen SR, SVT och UR som riksdagen har beslutat om. Härutöver är de administrativa kostnaderna som rör det nuvarande finansieringssystemet relativt höga. Den här problematiken kommer att kvarstå om den nuvarande radio- och tv-avgiften behålls.

Kommittén har i kapitel 7 redovisat ett finansieringssystem som bedöms vara långsiktigt stabilt, legitimt och som värnar programföretagens oberoende. Med den föreslagna modellen kommer alla i samhället bidra till finansieringen av public service, utifrån den förmåga som var och en har att bidra. Betalningsskyldigheten kopplas till individer i stället för till hushåll och Skatteverket ansvarar för uppbörden.

I kapitel 8 beskrivs tre alternativa sätt att utforma public service-avgiften, närmare bestämt en utvidgad apparatavgift, en obligatorisk hushållsavgift och en obligatorisk individuell avgift. Kommittén anser att samtliga alternativ är mindre stabila och mindre resurs-effektiva än den föreslagna modellen. I alla tre alternativen behålls ansvaret för uppbörden av RIKAB. De årliga kostnaderna vid RIKAB bedöms uppgå till mellan 60 och 100 miljoner kronor i jämförelse med en på sikt årlig administrativ kostnad på cirka 4 miljoner kronor i det föreslagna finansieringssystemet. Kostnads-effektiviteten i det föreslagna systemet ökar således både jämfört med dagens system och de tre alternativen.

12.2 Samhällsekonomiska effekter

12.2.1 Konsekvenser för Radiotjänst i Kiruna AB

Förslaget om ett nytt finansieringssystem för public service innebär att statens avtal med Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) ska sägas upp, vilket betyder att verksamheten vid bolaget avvecklas (se kapitel 7). Avtalet mellan staten och RIKAB från 1989 bör upphöra att gälla den 31 december 2019. Delar av RIKAB:s verksamhet kan därmed finnas kvar under 2019 för att bl.a. hantera de avgiftsärenden som är kopplade till den nuvarande radio- och tv-avgiften. Härutöver föreslås RIKAB få ett ansvar att informera om den nya finansieringsmodellen från dess att riksdagen har beslutat om det nya finansieringssystemet till dess att bolaget avvecklas. RIKAB bör också påminna befintliga och tillkommande avgiftsbetalare om att nuvarande radio- och tv-avgift ska betalas t.o.m. den 31 december 2018. Skälet är att motverka en eventuell minskning av antalet avgiftsbetalare i samband med att planerna på att införa det nya finansieringssystemet blir kända.

Avvecklingen av RIKAB kommer att leda till att cirka 120 arbetstillfällen (motsvararande heltid) samt ytterligare 120 arbetstillfällen på deltid försvinner i Kiruna kommun. Härutöver finns cirka 60 deltidsanställda avgiftskontrollanter, på olika orter i Sverige, vars anställningar kommer att upphöra.

12.2.2 Konsekvenser för programföretagen

Medelstilldelningen till programföretagen SR, SVT och UR kommer, enligt riksdagens beslut om uppräkningsperiod, att uppgå till 8 405 miljoner kronor 2019. I detta belopp är kostnaden för RIKAB:s uppgifter i nuvarande finansieringssystem medräknad. Det är därför rimligt att programföretagen, genom att fortsätta avstå avgiftsmedel, finansierar RIKAB:s verksamhet under 2019. Programföretagen bör i budgetunderlaget för 2019 lämna en bedömning av hur kostnaderna för RIKAB:s verksamhet påverkas av kommitténs förslag. Med detta som underlag kan riksdagen i sitt medelsbeslut för 2019 anpassa tilldelningen till de nya förhållandena.

Från och med 2020 kommer programföretagens kostnader för RIKAB:s verksamhet att upphöra eftersom bolaget då har avvecklats. Nivån på medelstillsdelningen till programföretagen fr.o.m. 2020 bör därför justeras ned med det belopp som RIKAB har tilldelats tidigare år. Detta innebär att nivån på public service-avgiften fr.o.m. 2020 kan justeras ned för att motsvara minskningen i medelstillsdelningen.

I kapitel 9 föreslås att riksdagen fattar ett beslut om medelstillsdelningen till programföretagen som avser hela tillståndsperioden. Till följd av detta bör programföretagen lämna in ett fördjupat underlag om verksamheten till regeringen inför varje tillståndsperiod, i stället för de årliga budgetunderlagen som lämnas in av programföretagen i dag. Dessutom föreslås i kapitel 10 att programföretagens sändningstillstånd fr.o.m. 2026 ska gälla för åtta år. Detta kommer att innebära mindre administration för programföretagen eftersom de på sikt kommer att lämna in ett underlag till regeringen vart åttonde år i stället för ett underlag varje år. En annan konsekvens av förslaget är att det kan bli svårare för programföretagen att få extra resurser för att täcka oförutsedda medelsbehov.

12.2.3 Konsekvenser för övriga företag

Enligt förslaget om en ny finansieringsmodell ska företag och andra juridiska personer inte omfattas av avgiftsskyldigheten (se kapitel 7). År 2016 betalade cirka 40 000 företag radio- och tv-avgiften, vilket motsvarade avgiftsintäkter på cirka 89 miljoner kronor. Denna kostnad för de företag som, enligt den nuvarande avgiftslagen, betalar radio- och tv-avgift kommer att försvinna. Administrationen kring att betala fakturorna kommer också att upphöra.

Enligt 8 § andra stycket i lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (nuvarande avgiftslag) ska yrkesmässig överlåtelse eller uthyrning i detaljhandeln av tv-mottagare anmälas av överlåtaren respektive uthyraren till RIKAB. Den nya finansieringslösningen innebär att bl.a. tv-handlare inte längre kommer att behöva lämna uppgifter till RIKAB om personer som köper eller hyr en tv-mottagare. Enligt uppgifter från Elektronikbranschen berörs uppskattningsvis 450 tv-handlare av förändringen, inbegripet de stora kedjornas försäljningsställen och mindre fristående tv-handlare (dnr Komm2017/00395-44). Enligt RIKAB görs varje

månad mellan 3 000 och 3 500 anmälningar från detaljhandeln om inköp av tv-mottagare. En anmälan till RIKAB är relativt enkel och bedöms inte vara särskilt tidskrävande. Förändringen innebär att de administrativa kostnaderna förknippade med denna hantering försvinner.

12.2.4 Övriga samhällsekonomiska konsekvenser

Enligt nuvarande avgiftslag ska den som uppsåtligen eller av oakt-samhet låter bli att anmäla tv-innehav eller lämnar ofullständiga eller oriktiga uppgifter dömas till böter (22 §). Underlåtenhet att anmäla tv-innehav kommer med den föreslagna finansieringsmodellen inte längre vara straffbart. Under 2016 gjorde RIKAB 35 polisanmälningar. Av dessa lades tio anmälningar ned av polisen, tre godkändes med strafförelägganden, tre ledde till fällande domar och en ledde till frikännande dom. Resterande arton anmälningar är för närvarande föremål för pågående polisutredningar.

Förslagen har enligt kommitténs bedömning ingen betydelse för den kommunala självstyrelsen, för små företags konkurrensförmåga eller villkor i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Eftersom pappersfakturorna kommer att upphöra, i samband med att Skatteverket ansvarar för uppbörden, så kommer de ha vissa positiva effekter för miljön.

Finansieringsmodellen leder till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män vilket redovisas under rubriken fördelningspolitiska effekter, längre fram i detta kapitel.

Avslutningsvis kommer den samhällsekonomiska nyttan att öka till följd av det föreslagna finansieringssystemet, eftersom samhällets kostnad för public service kommer att bli lägre och de resurser som tilldelas programföretagen kommer att kunna användas på ett mer ändamålsenligt sätt.

12.3 Offentligfinansiella effekter

12.3.1 Konsekvenser för myndigheter

Förslaget om en ny finansieringsmodell för public service kommer att leda till ökade kostnader för några myndigheter (se kapitel 7). Skatteverket som föreslås ansvara för uppbörderna har gjort bedömningen att kostnaden för detta kommer att uppgå till cirka 4 miljoner kronor per år 2018–2019, cirka 7,5 miljoner kronor 2020, cirka 5 miljoner kronor 2021, cirka 3,5 miljoner kronor 2022 och cirka 3 miljoner kronor per år fr.o.m. 2023. Kammarkollegiet ska enligt förslaget förvalta kontot i Riksgäldskontoret och betala ut medlen till programföretagen samt ansvara för redovisning och prognoser för kontot. Hanteringen av dessa uppgifter bedöms enligt Kammarkollegiet kräva en årsarbetskraft vilket motsvarar cirka 1 miljon kronor per år fr.o.m. 2019.

De ökade kostnaderna för Skatteverket och Kammarkollegiet föreslås finansieras genom att medel från anslag under utgiftsområde 17 (UO17) Kultur, medier, trossamfund och fritid eller utgiftsområde 1 (UO1) Rikets styrelse (Medier) förs till Skatteverkets förvaltningsanslag (under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution) respektive Kammarkollegiets förvaltningsanslag (under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning). De ökade kostnaderna bör åtminstone delvis kunna finansieras från anslaget *Stöd till taltidningar* under UO17 utan att den verksamheten inskränks. Skatteverkets förvaltningsanslag bör ökas med 8 miljoner kronor 2019, 7,5 miljoner kronor 2020, 5 miljoner kronor 2021, 3,5 miljoner kronor 2022 samt 3 miljoner kronor per år fr.o.m. 2023. De ökade kostnaderna under 2018 bör kunna finansieras inom ramen för myndighetens anslagskredit. Motsvarande medel bör i stället tillföras anslaget året efter, dvs. 2019. Kammarkollegiets förvaltningsanslag bör ökas med 1 miljon kronor årligen fr.o.m. 2019. Anslag under UO17 eller UO1 bör minskas med motsvarande belopp.

Om det inte bedöms finnas utrymme för att finansiera Skatteverkets och Kammarkollegiets kostnader genom omprioriteringar på utgiftssidan i statens budget är alternativet att finansiera kostnaderna med avgiftsmedel, genom att medel förs från public servicekontot i Riksgäldskontoret till inkomstsidan i statens budget (se kapitel 9).

Förslaget om en ny finansieringsmodell kommer att leda till minskade kostnader för Kronofogdemyndigheten (KFM), domstolarna, Polisen samt Åklagarmyndigheten. KFM uppskattar att kostnaden för hanteringen av gäldenärer som har skulder avseende radio- och tv-avgiften uppgår till cirka 5 miljoner kronor per år. Preskriptionstiden för radio- och tv-avgiften är fem år och kostnaderna för hanteringen av de skulder som härrör från den nuvarande avgiften vid KFM bör därför upphöra senast vid utgången av 2023. Den föreslagna public service-avgiften kommer att vara en del av den slutliga skatten. KFM:s arbete med att driva in obetald skatt kommer därför att inkludera public service-avgiften.

Om en person blivit påförd radio- och tv-avgift och sedan bestrider innehavet så kan den personen överklaga RIKAB:s omprövningsbeslut. Under 2016 gick 450 ärenden vidare till Förvaltningsrätten i Luleå. Under samma år fastställdes dom i 373 mål varav 345 dömdes till RIKAB:s fördel och 14 till dess nackdel, medan 14 mål har avskrivits av förvaltningsrätten p.g.a. att överklagandet har dragits tillbaka. Fyra mål har beviljats prövningstillstånd i kamrarrätten, varav två dömdes till RIKAB:s fördel och två till dess nackdel. Förvaltningsrättens kostnader förväntas minska successivt när det nya finansieringssystemet införs.

Härutöver innebär avskaffandet av avgiftsskyldigheten för juridiska personer att statliga myndigheter som innehar en tv-mottagare inte kommer att betala den föreslagna public service-avgiften. De totala avgiftsintäkterna från juridiska personer, bortsett företag, uppgick till cirka 2,2 miljoner kronor 2016.

*Effekt av förslag om finansiering av verksamhet
vid Myndigheten för press, radio och tv*

Riksdagen fattar årligen beslut om att 8,7 miljoner kronor ska föras över från rundradiokontot till inkomstsidan i statens budget (se kapitel 9). Medlen, som betalas ut via anslag på utgiftssidan, finansierar viss verksamhet inom Myndigheten för press, radio och tv (MPRT). Till följd av att överföringarna föreslås upphöra kommer intäkterna till staten att minska med 8,7 miljoner kronor per år fr.o.m. 2019. Detta inkomstbortfall föreslås finansieras genom att anslag under UO17 eller UO1 minskas med motsvarande belopp. Anslaget *Stöd till taltidningar* under UO17 bör åtminstone delvis

kunna finansiera inkomstbortfallet. Detta leder till en mer renodlad finansiering, i enlighet med budgetlagens bestämmelser, eftersom specialdestinering av dessa medel föreslås upphöra.

Om det inte bedöms finnas utrymme för att finansiera MPRT:s kostnader genom omprioriteringar på utgiftssidan i statens budget är alternativet att fortsatt finansiera kostnaderna med avgiftsmedel på samma sätt som i dag.

12.3.2 Övriga konsekvenser för statens budget

Enligt den föreslagna finansieringsmodellen kommer public service-avgiften att budgeteras och redovisas som en skatteintäkt och sedan föras till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret, som avräkning under övriga inkomster i statens budget (se kapitel 7). Nettoeffekten på budgetens inkomstsida blir därför definitionsmässigt noll. När avgifter betalas in till kontot går de samtidigt in i statens samlade kassaflöde i likhet med andra inbetalningar till staten (vilket även gäller i det nuvarande finansieringssystemet med avgifter till rundradiokontot). Avgifter som betalas in förbättrar budgetsaldot och statens finansiella sparande. När medel från public service-kontot betalas ut till programföretagen försämras budgetsaldot och det finansiella sparandet. Statens lånebehov, liksom statsskulden, minskar om avgifterna som betalas in överstiger utbetalningar från kontot.

Skatteverket kommer att föra över avgiftsmedel till kontot månadsvis. Samtidigt kommer Kammarkollegiet betala ut medel till programföretagen med en tolfedel av den av riksdagen beslutade medelstilledningen varje månad. Budgetsaldot och statens finansiella sparande kommer endast förbättras om avgiftsintäkterna överstiger det som tilldelas programföretagen. Vad gäller den föreslagna finansieringsmodellen bedöms budgetsaldot och statens finansiella sparande påverkas marginellt eftersom skatteintäkterna i möjligaste mån ska överensstämma med medelstilledningen till programföretagen. Det bör inte finnas ett stort överskott på public service-kontot, vilket har redogjorts för i kapitel 7.

En konsekvens av det föreslagna finansieringssystemet som kan uppkomma redan 2018 är att antalet avgiftsbetalare minskar när planerna på att införa det nya systemet blir kända. Om antalet avgiftsbetalare skulle minska så till den grad att avgiftsintäkterna inte

blir tillräckligt höga för att uppfylla riksdagens beslut om medelstillsdelningen för 2018, kan regeringen föreslå att riksdagen beslutar om en kredit som kopplas till rundradiokontot.

Skattekvoten

Skattekvoten definieras av Statistiska centralbyrån (SCB) som de totala skatteintäkterna som andel av BNP till marknadspris. Förslaget om en ny finansieringsmodell kommer att innebära att avgiftsintäkterna räknas in i skattekvoten eftersom public service-avgiften kommer att redovisas som en skatt i nationalräkenskaperna och således blir en del av statens totala skatteintäkter. SCB avser att inleda ett arbete med att klassificera om den nuvarande radio- och tv-avgiften som en skatt i nationalräkenskaperna, vilket innebär att skatteintäkterna oavsett finansieringsmodell kommer att räknas in i skattekvoten (se avsnitt 6.3).

År 2016 uppgick de totala skatteintäkterna till 1 917,5 miljarder kronor och BNP till marknadspris till 4 378,6 miljarder kronor, vilket innebär en skattekvot på 43,8 procent. Intäkterna från public service-avgiften behöver uppgå till 8 405 miljoner kronor 2019 för att täcka medelsbehovet enligt riksdagens beslut för den nuvarande tillståndsperioden. Detta innebär att statens intäkter kommer att öka med samma belopp detta år. Om riksdagen beslutar att medlen till programföretagen ska indexuppräknas även under nästa tillståndsperiod kommer intäkterna att öka ytterligare för att täcka detta medelsbehov (vilket kommer att redovisas i slutbetänkandet). Jämfört med 2016 års siffror skulle skattekvoten öka med cirka 0,2 procentenheter till 44,0 procent 2019 givet de ökade skatteintäkterna.

12.4 Konsekvenser för allmänheten

Radio- och tv-avgiften uppgår för närvarande till 2 340 kronor per år. Avgiftsuttaget är, som redogjorts för i kapitel 4, kopplat till innehav av en tv-mottagare och ska betalas av hushåll och juridiska personer. I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen att radio- och tv-avgiften höjs med 60 kronor till 2 400 kronor per år fr.o.m. den 1 januari 2018. Enligt en prognos av RIKAB skulle radio- och tv-avgiften, om den skulle behållas i sin nuvarande konstruktion, behöva

uppgå till 2 484 kronor 2019 för att medelstillelning enligt riksdagens beslut ska kunna fullgöras. Detta gäller under förutsättning att antalet avgiftsbetalare skulle minska med 20 000 årligen under 2017–2019 (vilket har varit fallet under 2015–2016).

En individuell public service-avgift föreslås i stället betalas på individnivå, av alla som har en beskattningsbar förvärvsinkomst, är obegränsat skattskyldiga, och har fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång (se kapitel 7). Som har redovisats i kapitel 7 kommer avgiften att uppgå till 1 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten upp till en inkomst som motsvarar 2,127 gånger inkomstbasbeloppet för beskattningsåret. Den maximala public service-avgiften beräknas för 2019 uppgå till 1 308 kronor per person och år.

Till följd av att den nya finansieringsmodellen inte är kopplad till innehav av en tv-mottagare kommer enskilda personer inte behöva anmäla eller avanmäla tv-innehav. Enskilda personer kommer heller inte behöva hantera och betala fakturor.

12.5 Fördelningseffekter

För 67 procent av alla personer över 18 år vid beskattningsårets ingång beräknas avgiften uppgå till maxnivån 1 308 kronor per år 2019. Det innebär att avgiften för de allra flesta beräknas bli ungefär hälften så stor som den nuvarande radio- och tv-avgiften skulle uppgå till per hushåll 2019. De som betalar en full avgift står för 84 procent av de totala intäkterna. Reducerad avgift, dvs. 1 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten men under maxnivån 1 308 kronor per år, kommer att betalas av 24 procent. Den andel som inte har en beskattningsbar förvärvsinkomst och därmed inte kommer att betala någon avgift uppgår till 9 procent. Sammantaget innebär detta att av alla personer över 18 år vid beskattningsårets ingång, och som har en beskattningsbar förvärvsinkomst, kommer 74 procent eller ungefär tre av fyra att betala maxnivån. Eftersom den föreslagna public service-avgiften, till skillnad från den nuvarande radio- och tv-avgiften, är beroende av den beskattningsbara förvärvsinkomsten kommer den således att vara mer rättvis ur ett fördelningspolitiskt perspektiv.

När det gäller konsekvenser för hushåll så kommer ensamhushåll och hushåll som består av ensamstående med barn att betala

ungefär hälften så mycket jämfört med dagens system. För hushåll där det finns två personer som vid beskattningsårets ingång fyllt 18 år, t.ex. sammanboende utan barn, sammanboende med barn, eller ensamstående med en kvarboende ung vuxen, blir skillnaden liten jämfört med nuvarande modell. Flertalet av dessa hushåll beräknas betala 132 kronor mer per år jämfört med den prognosticerade nivån 2019 (dvs. 2 484 kronor). Hushåll med tre eller fler personer som vid beskattningsårets ingång fyllt 18 år, t.ex. sammanboende med kvarboende unga vuxna, får sammantaget betala mer än i dag. Ett antagande i alla dessa beräkningar är att samtliga vuxna förvärvsarbetar och har en så hög beskattningsbar inkomst att de betalar full avgift.

Enligt SCB:s statistik för 2016 utgjordes 39 procent av alla hushåll i Sverige av en person, 31 procent av två personer och 24 procent av 3–4 personer.

Vid en jämförelse mellan hushållens storlek och den disponibla inkomsten för olika hushållstyper kan det konstateras att hushåll bestående av ensamstående utan barn har den lägsta disponibla inkomsten. Även hushåll som består av ensamstående med barn har en lägre disponibel inkomst än det genomsnittliga hushållet. Dessa två hushållstyper, som utgör 44 procent av landets hushåll, har 64 procent lägre disponibel inkomst jämfört med genomsnittshushållet. De kommer, som redovisats ovan, att gynnas av den föreslagna modellen. Kvinnor är överrepresenterade i dessa hushållskategorier vilket innebär att modellen bidrar till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

De hushåll som består av sammanboende med kvarboende unga vuxna i åldrarna 20–29 år, som får en totalt sett högre avgift om samtliga i hushållet har en beskattningsbar inkomst, utgör 3 procent av landets hushåll och har en disponibel inkomst som är 88 procent större än genomsnittshushållet (enligt SCB, baserat på statistik från 2015).

Kommittén kan konstatera att den föreslagna finansieringsmodellen således gynnar de hushållstyper, ensamstående med eller utan barn, som har en lägre disponibel inkomst än övriga hushållstyper och som med det nuvarande finansieringssystemet betalar lika mycket som ett hushåll med två eller flera vuxna. Härutöver är det 9 procent av alla personer, som fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång, som inte har en beskattningsbar inkomst och därmed inte behöver betala någon avgift. Den föreslagna modellen har därför en

tydlig omfördelningseffekt där intäkterna till public service, i jämförelse med nuvarande system, i högre grad kommer från personer som ingår i hushåll med en högre disponibel inkomst jämfört med genomsnittshushållet.

Till följd av den föreslagna finansieringsmodellen kommer kostnaden för radio- och tv-avgiften inte längre att ingå i beräkningen av försörjningsstöd.

Sammantaget har den föreslagna modellen både positiva fördelningseffekter och bidrar till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

12.6 Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Kommitténs förslag bedöms inte stå i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

De föreslagna ändringarna bedöms inte utgöra sådant nytt statligt stöd som kräver Europeiska kommissionens godkännande innan de införs, se vidare kapitel 11.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag (2018:000) om finansiering av public service

Finansiering av public service

1 §

Public service-verksamhet och verksamhet som är direkt anknuten till den ska finansieras med en public service-avgift enligt denna lag under förutsättning att

1. sändningstillstånd enligt 4 kap. 3 § eller 11 kap. 1 § första stycket radio- och tv-lagen (2010:696) har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten, och

2. tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam.

Bestämmelsen motsvarar 1 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst med den skillnaden att begreppen radio och tv i allmänhetens tjänst och radio- och tv-avgift har ersatts av public service och public service-avgift. Bakgrunden till användningen av begreppet public service beskrivs närmare i avsnitt 2.3, 6.4 och 9.2. Begreppet public service är inte avsett att omfatta något annat än vad begreppet radio och tv i allmänhetens tjänst omfattar. Förarbeten till bestämmelsen finns i prop. 2005/06:112, s. 101, prop. 2006/07:16, s. 17 ff., prop. 2008/09:195, s. 72, prop. 2009/10:115, s. 328 och prop. 2011/12:1, utgiftsområde 17. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.2.

Beslut om tilldelning av avgiftsmedel

2 §

Riksdagen beslutar om tilldelning av avgiftsmedel för sådan verksamhet som avses i 1 §. Ett sådant beslut ska fattas inför varje tillståndsperiod och avse hela tillståndsperioden. Den beslutade tilldelningen fastställs i årliga beslut av riksdagen.

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

Tillståndsperiodens längd regleras från 1 januari 2025 i radio- och tv-lagen (2010:696) (se avsnitt 10.1). I första stycket regleras att riksdagen genom beslut som ska gälla för hela tillståndsperioden beslutar om storleken på de avgiftsmedel som ska tilldelas den verksamhet som anges i första paragrafen. Det innebär att beslutet preciserar de ekonomiska ramarna för public service-verksamheten under tillståndsperioden. Av första stycket framgår vidare att riksdagen årligen ska fastställa den beslutade tilldelningen. Ett sådant beslut fattas av riksdagen efter förslag i budgetpropositionen. Någon omprövning av beloppens storlek ska inte göras i de årliga besluten. Riksdagens årliga beslut är således endast ett verkställande av beslutet som avser hela tillståndsperioden.

Av andra stycket framgår att regeringen beslutar om villkoren för användningen av avgiftsmedlen. Sådana beslut kan vara i form av sändningstillstånd och anslagsvillkor och de ska gälla för hela den tillståndsperiod som riksdagens beslut om tilldelning av avgiftsmedel avser.

Eftersom riksdagen har beslutat om medeltilldelningen till programföretagen t.o.m. 2019 kommer den nya bestämmelsen om beslut om tilldelning av avgiftsmedel tillämpas först inför nästa tillståndsperiod som inleds 2020. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.1.

Vem ska betala avgift?

3 §

Den som är obegränsat skattskyldig enligt 3 kap. 3–5 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) och har fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång ska betala public service-avgift.

Skyldig att betala public service-avgift är den som är obegränsat skattskyldig enligt närmare bestämmelser i inkomstskattelagen (1999:1229) och har fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång. Av 3 kap. 3–5 §§ inkomstskattelagen framgår bl.a. att obegränsat skattskyldig är den som är bosatt i Sverige, den som stadigvarande vistas i Sverige eller den som har väsentlig anknytning till Sverige och som tidigare har varit bosatt här. För fysiska personer är beskattningsår i fråga om preliminär skatt alltid kalenderår. Beskattningsåret motsvarar inkomståret, dvs. det kalenderår då inkomsten tjänas in. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.1.

Storleken på avgiften

4 §

Underlaget för avgiften är den avgiftsskyldiges beskattningsbara förvärvsinkomst enligt 1 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Avgiftsunderlaget ska dock högst motsvara en beskattningsbar förvärvsinkomst om 2,127 gånger inkomstbasbeloppet för beskattningsåret.

Beräkningen av storleken på avgiften görs utifrån ett avgiftsunderlag bestående av den avgiftsskyldiges beskattningsbara förvärvsinkomst enligt 1 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229). Det innebär i huvudsak summan av överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet minskat med allmänna avdrag, grundavdrag och eventuellt sjöinkomstavrdrag. Avgiftsunderlaget utgörs således av fysiska personers beskattningsbara förvärvsinkomst. Företag och andra juridiska personers inkomster omfattas inte. Ett tak för avgiftsunderlaget är kopplat till inkomstbasbeloppet. Genom kopplingen till inkomstbasbeloppet ges förutsättningar för en årlig ökning av medelstilledningen till public service-företagen utan att behöva ändra procentsatsen som ligger till grund för beräkningen av public service-avgiftens storlek. Med inkomstbasbelopp avses inkomstbasbelopp enligt 58 kap. 26 och 27 §§ socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.1.

5 §

Public service-avgift ska betalas med 1 procent av avgiftsunderlaget enligt 4 §.

I paragrafen anges att public service avgiftens storlek utgör en viss närmare angiven procentandel av avgiftsunderlaget. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.1.

När skyldigheten att betala avgift upphör

6 §

Public service-avgift ska betalas till och med det år den avgiftsskyldige avlider. Det som skulle ha gällt för den avlidne ska för dödsåret tillämpas för dödsboet.

Skyldigheten att betala public service-avgift ska upphöra vid utgången av det år då den avgiftsskyldige avlider. Regleringen innebär att avgiftsskyldighetens upphörande överensstämmer med vad som gäller för dödsbon enligt inkomstskattelagen (1999:1229). Enligt inkomstskattelagen 4 kap. 1 § är ett dödsbo skattskyldigt för den dödes och dödsboets inkomster under dödsåret.

Förfaranderegler

7 §

Bestämmelser om förfarandet vid uttag av public service-avgift finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Paragrafen upplyser om att skatteförfarandelagen (2011:1244) innehåller bestämmelser om förfarandet vid uttag av public service-avgift. Skatteverkets roll som uppbörsorganisation i det nya finansierings-systemet beskrivs närmare i avsnitt 7.1.

Skatteverkets överföring av avgiftsmedel

8 §

De avgiftsmedel som Skatteverket får in ska föras över till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret (public service-kontot).

Skatteverket ska föra över avgiftsmedlen till ett konto i Riksgäldskontoret benämnt public service-kontot. Modellen med ett konto i Riksgäldskontoret för placering av avgiftsmedlen beskrivs närmare i avsnitt 7.3. Public service-kontot har samma funktion som det nuvarande rundradiokontot. I praktiskt hänseende motsvarar överföringen enligt paragrafen Radiotjänst i Kiruna AB:s överföring av insamlade radio- och tv-avgifter till rundradiokontot.

9 §

Skatteverket ska varje månad föra över preliminära avgiftsmedel till public service-kontot. De preliminära avgiftsmedlen ska motsvara en tolfedel av de preliminära avgifter som beräknas i andra stycket.

De preliminära avgifterna beräknas genom att ta storleken av de public service-avgifter som bestämts i Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 6 § skatteförfarandelagen (2011:1244) året före beskattningsåret uppräknat med den procentuella förändringen av inkomstbasbeloppet mellan andra året före beskattningsåret och beskattningsåret.

Paragrafen beskriver Skatteverkets överföring av preliminära avgifter till public service-kontot. Uppbörden av avgiften ska ske inom ramen för systemet med preliminärskatt. Vidare ska de preliminära avgiftsmedlen föras över till public service-kontot med en tolfedel varje månad. Förfarandet syftar till att säkerställa public service-kontots likviditet och möjligheten att betala ut medel till programföretagen enligt riksdagens beslut. Storleken på Skatteverkets månatliga överföring till public service-kontot kan behöva justeras enligt närmare bestämmelser i 10 §.

I andra stycket beskrivs hur de preliminära avgifterna beräknas. Med inkomstbasbelopp avses inkomstbasbelopp enligt 58 kap. 26 och 27 §§ socialförsäkringsbalken. För beskattningsåren 2019 och 2020 ska avgifterna beräknas enligt övergångsbestämmelserna punkt 5.

Anledningen är att beslut om public service-avgift enligt 56 kap. 6 § punkt 7 skatteförfarandelagen (2011:1244) kommer att fattas först 2020. Bestämmelsen berörs i avsnitt 7.3. Se vidare kommentaren till övergångsbestämmelsen.

10 §

Om beloppet för de preliminära avgiftsmedel som ska föras över inte är uträknat vid överföringstillfällena i januari och februari, ska samma belopp som fördes över i december föregående år föras över. Om något av de belopp som fördes över i januari och februari inte motsvarar de belopp som skulle ha förts över ska beloppet för mars månad jämkas.

För det fall Skatteverket inte hunnit räkna ut beloppen som ska överföras i januari och februari ska samma belopp som fördes över i december föregående år föras över till public service-kontot. Beloppet för mars månad ska jämkas om det visar sig att något av de belopp som fördes över i januari eller februari inte motsvarar de preliminära avgiftsmedel som ska föras över enligt 9 §. Motsvarande bestämmelse finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

11 §

En avräkning av de preliminära avgiftsmedlen ska göras mot de avgiftsmedel som Skatteverket faktiskt har fått in året efter det år då de preliminära avgiftsmedlen fördes över. En slutlig reglering av preliminära avgiftsmedel mot de slutliga avgifterna ska göras senast i mars andra året efter det år då de preliminära avgiftsmedlen fördes över.

Paragrafen anger att en avräkning av de preliminära avgifterna ska ske mot de avgiftsmedel som Skatteverket faktiskt har fått in enligt beslut om slutlig skatt året efter det år då de preliminära avgiftsmedlen fördes över. I beslut om slutlig skatt ska Skatteverket även bestämma storleken på public service-avgiften. Den slutliga regleringen ska ske senast i mars andra året efter det år då de preliminära avgiftsmedlen fördes över.

Förvaltning av avgiftsmedel

12 §

Kammarkollegiet ska ansvara för förvaltningen av de avgiftsmedel som Skatteverket för över till public service-kontot.

Paragrafen reglerar, tillsammans med de två följande paragraferna, Kammarkollegiets ansvar i det nya finansieringssystemet. I förvaltningen ingår ett ansvar för redovisning och prognoser för kontot. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.3.

Utbetalning av avgiftsmedel till public service-verksamheten

13 §

Kammarkollegiet ska ansvara för utbetalning av avgiftsmedlen i enlighet med riksdagens beslut enligt 2 §.

Riksdagens beslut enligt 2 § kommer att ligga till grund för Kammarkollegiets utbetalning till programbolagen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.3.

Redovisning och prognoser för public service-kontot

14 §

Kammarkollegiet ska årligen lämna en förvaltningsberättelse för public service-kontot och redovisa en bedömning av kontots intäktsutveckling på kort och lång sikt.

Kammarkollegiets årliga redovisning av public service-kontot kan ske inom ramen för myndighetens årsredovisning till regeringen. I dag ligger detta ansvar på Radiotjänst i Kiruna AB och regleras i avtal mellan företaget och staten. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.*
2. *Genom lagen upphävs lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.*
3. *Den upphävda lagen gäller fortfarande för ärenden om radio- och tv-avgift som har inletts hos Radiotjänst i Kiruna AB före ikraftträdandet.*
4. *Det som i den upphävda lagen anges om Radiotjänst i Kiruna AB ska efter den 31 december 2019 i stället gälla för Kammarkollegiet. Ärenden som inte har slutbehandlats den 31 december 2019 ska överlämnas till Kammarkollegiet.*
5. *För beskattningsåren 2019 och 2020 ska vid tillämpningen av 9 § andra stycket, de preliminära avgifterna beräknas så att de motsvarar 1 procent av de sammanlagda beskattningsbara förvärsinkomster som beslutats enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) och som fastställts och begränsats enligt bestämmelserna i 3 och 4 §§.*

Av punkt 1 och 2 följer att lagen (2018:000) om finansiering av public service träder i kraft den 1 januari 2019 och att lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst samtidigt upphör att gälla.

I punkt 3 och 4 ges övergångsbestämmelser av betydelse för själva övergången till det nya finansieringssystemet. I praktiken kommer avgiftsärenden enligt det nuvarande radio- och tv-avgiftssystemet att behöva hanteras under en tid efter det att det nya finansieringssystemet trätt i kraft. Efter den 31 december 2019 ska ärenden som inte har slutbehandlats överlämnas till Kammarkollegiet och handläggas enligt bestämmelserna i den upphävda lagen. Detta beskrivs närmare i avsnitt 11 under rubriken Övergången till det nya systemet. Radiotjänst i Kiruna AB:s verksamhet efter det att den nya lagen trätt i kraft berörs också i avsnitt 7.4.

Enligt principerna för straffbarhet vid övergång från äldre till ny lag bör straffbestämmelserna som gäller den som underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet, lämnat ofullständiga eller oriktiga uppgifter i en anmälan, eller lämnat oriktiga uppgifter vid fullgörandet av uppgiftsskyldighet i 22 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst inte tillämpas efter ikraftträdandet av den nya lagen.

I punkt 5 anges särskilda bestämmelser för Skatteverkets beräkning och överföring av de preliminära avgiftsmedlen för beskattningsåren 2019 och 2020. Det underlag som behövs för att beräkna avgifter och föra över preliminära avgiftsmedel enligt 9 § finns först beskattningsåret 2021. För beskattningsåren 2019 och 2020 ska därför i stället föras över preliminära avgifter motsvarande ett belopp om 1 procent av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomster som beslutats enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) och som fastställts och begränsats enligt bestämmelserna i 4 §. Vem som är avgiftsskyldig framgår av 3 §.

13.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

2 kap.

2 §

Lagen gäller också för avgifter enligt

1. begravningslagen (1990:1144),
2. lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,
3. lagen (1994:1920) om allmän löneavgift,
4. lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund,
5. socialavgiftslagen (2000:980),
6. lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, *och*
7. *lagen (2018:000) om finansiering av public service.*

I bestämmelsen tillförs en sjunde punkt med innebörden att skatteförfarandelagen också gäller för avgifter enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.

12 kap.

3 §

De allmänna skattetabellerna ska grundas på att

1. inkomsten är oförändrad under kalenderåret,
2. mottagaren bara kommer att beskattas för den inkomst som anges i tabellen,
3. mottagaren inte ska betala någon annan skatt eller avgift än
 - a) kommunal inkomstskatt,
 - b) statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster,
 - c) begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144),
 - d) avgift enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,
 - e) avgift som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, *och*
 - f) *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service,*
4. mottagaren inte kommer att medges något annat avdrag än grundavdrag vid beskattningen, och

5. mottagaren kommer att medges skattereduktion för allmän pensionsavgift och arbetsinkomst enligt 67 kap. 4–9 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

Tabellerna ska också ange skatteavdraget för

1. den som inte är skyldig att betala allmän pensionsavgift enligt 67 kap. 4 § inkomstskattelagen, och

2. den som inte har rätt till skattereduktion för arbetsinkomst enligt 67 kap. 5–9 §§ inkomstskattelagen.

I bestämmelsen regleras hur de allmänna skattetabellerna ska fastställas. Förändringen innebär att det i första stycket punkt 3 görs ett tillägg till den uppräkningslista av skatter och avgifter som mottagaren ska betala. Tillägget är i form av en ny underpunkt f) med innebörden att de allmänna skattetabellerna ska grundas på att också public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service ska betalas.

29 kap.

1 §

Inkomstdeklaration ska lämnas till ledning för

1. bestämmande av underlag för att ta ut skatt eller avgift enligt

a) inkomstskattelagen (1999:1229),

b) lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,

c) 2 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,

d) lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i de fall som avses i 2 § första stycket 1–4 och 6–10 den lagen,

e) lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader,

f) lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,

g) 2 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift,

h) lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, och

i) *lagen (2018:000) om finansiering av public service,*

2. bestämmande av underlag för att ta ut egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980),

3. bestämmande av skattereduktion, samt

4. beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken.

Bestämmelsen beskriver syftet med inkomstdeklaration och innebär, enligt punkt 1, att inkomstdeklaration ska lämnas till ledning för bestämmande av underlag för att ta ut skatt eller avgift enligt vissa närmare angivna bestämmelser. Förändringen innebär att det i punkt 1 görs ett tillägg till de angivna bestämmelserna. Tillägget är i form av en ny underpunkt i) med innebörden att inkomstdeklaration ska lämnas till ledning för bestämmande av underlag för att ta ut skatt eller avgift också enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.

46 kap.

3 §

Betalningssäkring får inte användas för avgifter enligt

1. begravningslagen (1990:1144), och
2. lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, och
3. *lagen (2018:000) om finansiering av public service.*

I bestämmelsen införs en ny tredje punkt med innebörden att betalningssäkring inte får användas för avgifter enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.

56 kap.

6 §

I beslut om slutlig skatt ska Skatteverket även bestämma storleken på följande skatter och avgifter:

1. skatt och avgift på de underlag som avses i 3 §,
2. skatt enligt 2 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,
3. begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144),
4. avgift enligt 2 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift,
5. avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund,

6. egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980), och
7. *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.*

I bestämmelsen införs en ny sjunde punkt med innebörden att beslut om slutlig skatt också ska innebära att Skatteverket bestämmer storleken på public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.

13.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

29 kap.

4 §

Bestämmelsen, som reglerar sekretess i ärenden om radio- och tv-avgift, upphör att gälla. Bakgrunden är att den nuvarande radio- och tv-avgiften avskaffas. Enligt en övergångsbestämmelse ska bestämmelsen fortfarande gälla för uppgifter som avser radio- och tv-avgift i ärenden som hänför sig till tiden före bestämmelsens upphörande.

Bilagan

Ändringen i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen innebär att Radiotjänst i Kiruna AB ej längre utpekas som ett organ vars ärenden om radio- och tv-avgift omfattas av offentlighetsprincipen. Förändringen följer av att radio- och tv-avgiften avskaffas. Eventuella kvarvarande ärenden som inte är avgjorda när Radiotjänst i Kiruna AB avvecklas ska överföras till Kammarkollegiet och kommer då att vara allmänna handlingar hos myndigheten.

13.4 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

4 kap.

3 §

Regeringen ger tillstånd att sända tv och sökbar text-tv om sändningsverksamheten finansieras med *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service*. Myndigheten för press, radio och tv ger tillstånd i övriga fall.

Bestämmelsen har ändrats som en följd av införandet av ett nytt finansieringssystem för public service. Förändringen innebär att hänvisningen till finansiering med radio- och tv-avgift enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ersätts med en hänvisning till finansiering med public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.

12 §

Ett tillstånd som har beviljats av regeringen att sända tv och sökbar text-tv *gäller för åtta år*.

Ett tillstånd som har beviljats av Myndigheten för press, radio och tv att sända tv eller sökbar text-tv gäller för sex år. Om det finns särskilda skäl, får myndigheten besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid.

Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden.

I bestämmelsen ändras första stycket. Innebörden är att public service-företagens tillstånd att sända tv och sökbar text-tv ska gälla i åtta år. Det handlar i praktiken om Sveriges Television AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s sändningstillstånd. Bestämmelsen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Det innebär att tillstånd beslutade av regeringen fram till dess ska gälla för viss tid som bestäms av regeringen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.1.

Andra och tredje stycket är oförändrat.

5 kap.

12 §

En leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Detta gäller även en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning eller sökbar text-tv genom tråd. Tillgängliggörandet ska ske i den omfattning som beslutas av regeringen, om verksamheten finansieras med *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service*, och av Myn-digheten för press, radio och tv i övriga fall. Ett sådant beslut ska gälla för en viss tid.

Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning tjänsten ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning ska leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas.

Första stycket i paragrafen har ändrats som en följd av införandet av ett nytt finansieringssystem för public service. Förändringen innebär att hänvisningen till finansiering med radio- och tv-avgift enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ersätts med en hänvisning till finansiering med public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.

9 kap.

2 §

Sändningsplikten enligt 1 § omfattar inte fler än fyra programtjänster som sänds samtidigt av en tillståndshavare vars verksamhet finansieras med *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service*.

Bestämmelsen har ändrats som en följd av införandet av ett nytt finansieringssystem för public service. Förändringen innebär att hänvisningen till finansiering med radio- och tv-avgift enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst er-

sätts med en hänvisning till finansiering med public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service.

11 kap.

1§

Tillstånd att sända ljudradio meddelas av regeringen om sändningsverksamheten finansieras med *public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service*. Regeringen meddelar också tillstånd att sända ljudradio till utlandet.

Regeringen får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar till utlandet som sker med stöd av tillståndet.

Myndigheten för press, radio och tv får ge tillstånd att under en begränsad tid om högst två veckor sända ljudradio som inte är närradio eller kommersiell radio. Myndigheten får besluta att 14 och 15 kap. inte ska tillämpas på sändningar som sker med stöd av tillståndet.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen ge tillstånd att sända ljudradio i lokala sändningar som inte uppfyller kraven för närradio eller kommersiell radio.

Första stycket i bestämmelsen har ändrats som en följd av införandet av ett nytt finansieringssystem för public service. Förändringen innebär att hänvisningen till finansiering med radio- och tv-avgift enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ersätts med en hänvisning till finansiering med public service-avgift enligt lagen (2018:000) om finansiering av public service. I övrigt är paragrafen oförändrad.

4 §

Ett tillstånd som beviljats av regeringen att sända ljudradio ska gälla för en viss tid som bestäms av regeringen.

Ett tillstånd enligt 1 § första stycket första meningen gäller för åtta år.

I bestämmelsen införs ett nytt andra stycke med innebörden att public service-företagens tillstånd att sända ljudradio ska gälla i åtta år. I detta fall handlar det i praktiken om Sveriges Radio AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s sändningstillstånd. Enligt första stycket, som är oförändrat, bestämmer regeringen tillståndstiden för tillstånd att sända ljudradio som beviljats av regeringen. Bestämmelsen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Det innebär att regeringen bestämmer tillståndstidens längd för Sveriges Radio AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s tillstånd att sända ljudradio fram till dess. Tillstånd meddelade därefter ska vara åttaåriga. För tillstånd att sända ljudradio till utlandet gäller fortsatt att tillståndstiden bestäms av regeringen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.1.

13.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

4 kap.

3 §

Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Ändringen i första stycket första punkten innebär att försörjningsstöd ej längre ska lämnas för kostnaden för radio- och tv-avgift. Det följer av att radio- och tv-avgiften avskaffas och ersätts med en individuell public service-avgift som betalas via skattsedeln. I övrigt är paragrafen oförändrad.

8 kap.

7 §

Kommunen ska bestämma den enskildes förbehållsbelopp genom att beräkna den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimibelopp. Boendekostnaden ska beräknas för sig och läggas till minimibeloppet. För sådan boendekostnad som anges i 5 § ska dock inget förbehåll göras.

Minimibeloppet ska, om inte annat följer av 8 §, alltid per månad utgöra lägst en tolftedel av

1. 1,3546 prisbasbelopp för ensamstående, eller
2. 1,1446 prisbasbelopp för var och en av sammanlevande makar och sambor.

Minimibeloppet enligt första stycket ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.

Första och andra stycket är oförändrat. Ändringen i tredje stycket innebär att minimibeloppet enligt första stycket ej längre ska täcka kostnaden för radio- och tv-avgift. Det följer av att radio- och tv-avgiften avskaffas och ersätts med en individuell public service-avgift som betalas via skattsedeln.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

Av ledamoten *Angelika Bengtsson*, Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna har länge förespråkat den finansieringsmodell som utredningen tycks landa i, och det är mycket glädjande att public service-bolagens viktiga arbete nu ser ut att få en trygg finansiering för framtiden. Public service-bolagen fyller en viktig roll i det svenska medielandskapet, både vad gäller nyhetsbevakning och spridning av kulturellt innehåll på svenska språket. Det är glädjande att fler nu tycks förstå att en finansiering av denna viktiga verksamhet genom radio- och tv-avgiften inte längre var verklighetsförankrad, och att en ny modell behövde komma på plats.

Sverigedemokraterna anser att avsnittet gällande införande av public service i grundlagen av flera skäl bör strykas. För det första är det tydligt, vilket konstateras, att det inte ingått i utredningens direktiv att utreda ett införande av public service i grundlagen, samtidigt framför man i texten konkreta exempel på vilka delar som skulle kunna grundlagsskyddas och hur och när det skulle kunna utredas. För det andra anser vi att deltagande partier i utredningen bör vara konsekventa i sin hantering av frågan. Sverigedemokraterna har inte fått gehör för att utredningen ska behandla våra förslag avseende granskningsnämnden för radio och tv och har då respekterat utredningens direktiv. Vi menar att samma respekt avseende också grundlagsfrågan måste gälla samtliga deltagande partier och att utredningsdirektiven då ska respekteras.

Som konservativt parti anser vi att försiktighet bör gälla, och omfattande bearbetning bör ske av alla förslag, särskilt när förslaget berör grundlagsändringar. För Sverigedemokraterna är det oroande att övriga riksdagspartier så ogenomtänkt fattar beslut kring former-

na för en grundlagsutredning, rörande ett område med snabb utvecklingstakt och under ständig förändring.

Mot bakgrund av ovanstående bör stycket ”Grundlagsskydd för public service” utgå.

Vidare anser vi att det hade varit bra om man i tilläggsdirektiven hade valt att även utreda granskningsnämndens uppdrag. Detta har vi drivit på länge i riksdagens arbete, i vår kommittémotion ”mediefrågor”, men utan gehör. Vi beklagar att detta inte tillkom i tilläggsdirektiven men respekterar samtidigt utredningsdirektiven.

Särskilt yttrande

Av ledamoten *Rossana Dinamarca*, Vänsterpartiet

Fria, självständiga och oberoende medier utgör en viktig grundsten i bygget av en stabil demokrati. I Sverige finns en mycket lång tradition av tryck- och yttrandefrihet, och via public service och dess breda uppdrag tillförsäkras befolkningen bl.a. att få ta del av opartisk samhällsinformation, nyheter, underhållning och smalare program. Att såväl journalistiken som hela public service står oberoende i förhållande till politiken är helt grundläggande.

I Sverige saknar public service ett effektivt grundlagsskydd. I stället ges public service, så som det ser ut i dag, skydd genom kombinationen av en oberoende avgiftsfinansiering och konstruktionen av den ägarstiftelse som utser styrelserna.

Runtom i världen har det på flera håll de senaste åren skett en inskränkning av de fria, självständiga och oberoende medierna och public service genom bl.a. ändrade medielagstiftningar, där såväl politiken som ekonomiska intressen har ett starkt inflytande över och styr public service. Trots att public service har en relativt stark och oberoende ställning i Sverige i dag anser jag ändå att detta oberoende kan och bör stärkas. Jag anser att de förslag som kommittén i detta betänkande lägger fram gör det och står därför bakom dem. Jag anser dock att ett grundlagsskydd skulle både säkra oberoendet än mer och vara hållbart över tid. Behovet av ett grundlagsskydd är särskilt viktigt med tanke på att kommittén föreslår att lämna nuvarande avgiftsmodell. Jag hade därför gärna sett att kommittén också fått se över frågan om grundlagsskydd.

Som en del i det grundlagsskyddet åt public service anser jag att det bör ske en ändring av regeringsformens (RF) regler som rör majoritetsförhållandena vid riksdagens beslutsfattande. Huvudregeln enligt RF är att riksdagen fattar beslut med enkel majoritet (4 kap. 7 § RF), men i vissa fall kan riksdagen fatta beslut med kvalificerad majoritet (8 kap. 17 § RF). Jag anser att riksdagens beslut i frågor som rör public service alltid ska fattas med kvalificerad majoritet, för att förhindra att förutsättningarna för public service ska kunna ändras alltför enkelt. Detta har kommittén inte kunnat lämna något förslag om då direktiven uttryckt att ändringar i grundlagen inte får

föreslås, men det är min förhoppning att regeringen utreder frågan inom en snar framtid.

Särskilt yttrande

Av ledamöterna *Olof Lavesson* och *Jan Ericson*, Moderaterna

Moderaterna ser med tillfredsställelse på den breda enighet som råder i riksdagen om betydelsen av public service. Det uppdrag som utförs av Sveriges Radio, Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio är viktigt och grundläggande för vår demokrati och vårt öppna samhälle.

Radio- och tv-avgiften har länge varit omdiskuterad. Betalningsviljan har länge varit hög, men på senare tid alltmer vikande. Modellen står inför stora utmaningar. Framför allt finns det stora problem när det gäller teknikneutraliteten. I dag betalar den som äger en tv-mottagare avgift, men vad som är ägnat att vara en tv-mottagare blir allt svårare att definiera. Särskilt när utsändningar i dag görs i nästan lika stor grad på webben eller genom mobilapplikationer, som via traditionell broadcasting. När samtalet om public service finansiering till större del handlar om definition av tekniker, än om vikten av en fri och oberoende radio och tv, så riskerar också förtroendet för finansieringen att urholkas.

En av public service viktigaste uppgifter är att granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna, liksom att denna granskning sker utan påtryckning eller styrning från vare sig politiska eller kommersiella krafter. Alla vi som lever i ett öppet och demokratiskt samhälle är betjänta av denna granskning. Detta oavsett om vi själva tittar eller lyssnar på själva programmet där granskningen utförs. Även den som inte upplever att hen konsumerar public service är beroende av att public service finns och fungerar. En stabil och långsiktig finansiering är därför en av grundpelarna för en oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst. Det är en fråga om såväl legitimitet som förtroende.

Moderaterna har länge förespråkat en finansiering över skatten, men också betonat att denna finansiering måste utformas på ett sätt som värnar både långsiktighet och fortsatt oberoende. Invändningar har rests om att detta skulle riskeras när riksdagen med ett klubbslag drastiskt kan förändra förutsättningarna för public service när budgeten beslutas. Men det kan de facto riksdagen göra även i dag genom att man i samband med budgeten reglerar nivån på radio- och tv-avgiften. Dessutom finns det andra områden som kräver obero-

ende, stabilitet och långsiktighet och som det går alldeles utmärkt att finansiera över statsbudgeten, exempelvis vårt rättsväsende.

Att regeringen inte ens var beredd att utreda en finansiering över statsbudgeten beklagar vi. Det hade varit värdefullt om utredningen förutsättningslöst hade kunnat utreda och överväga samtliga de finansieringsalternativ som varit uppe för debatt. Istället valde regeringen att stänga den dörren och istället endast låta utredningen överväga en teknikneutral radio- och tv-avgift, samt en avgift i form av direktdestinerad skatt. Detta sagt så har vi deltagit i arbetet med en konstruktiv inställning för att en bred politisk enighet om public service långsiktiga finansiering och oberoende ska kunna uppnås.

Från moderat sida ställer vi oss bakom utredningens finansieringsförslag i detta delbetänkande, med de motiveringar som anges i utredningen. Ett av ledorden i kommitténs arbete har varit legitimitet. En förändrad finansieringsmodell måste upplevas ha hög legitimitet hos befolkningen för att vara långsiktigt hållbar. Med det förslag som kommittén nu lägger blir det för de flesta hushåll ingen eller liten skillnad i förhållande till hur det fungerar i dag. Samtidigt innebär det lättnader eller förenklingar för den med väldigt små eller inga marginaler.

Den parlamentariska public service-kommittén går nu vidare med sitt arbete i enlighet med de tilläggsdirektiv som presenterades den 22 juni 2017. Kommittén ska föreslå hur en ändamålsenlig reglering bör utformas, hur utbudet ska nå ut till publiken, samt bedöma hur public service ansvar och oberoende påverkas när relationer till olika former av kommersiell verksamhet förändras.

Moderaterna kommer givetvis delta konstruktivt även i detta arbete, men vill samtidigt framhålla att vi kommer att utvärdera samtliga liggande förslag som en helhet innan vi tar ställning till framtida konkreta lagförslag om enskilda delar. Dock vill vi redan nu rikta kritik mot det faktum att utredningsdirektiven effektivt stänger möjligheten för kommittén att även se över hur ett medietiskt system för public service kan utformas. Förslag om en utvidgning och förstärkning av det självreglerande pressetiska systemet har väckts bland annat från Utgivarna. Regeringens tilläggsdirektiv fastslår dock uttryckligen att detta inte ska övervägas inom kommitténs arbete. Att överväga och lägga förslag om public service, utan att samtidigt kunna se över hur granskning och uppföljning ska utfor-

mas på ett effektivt sätt är givetvis orimligt. Detta avser vi återkomma till i andra sammanhang.

Källförteckning

Litteratur

- Allern, Sigurd och Pollack, Ester (2016) Journalistik som kollektiv nytta, i *Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring* (SOU 2016:30).
- Aubry, Patrice (2016) Increase in proportion of licence fee allocated to local radio stations and television channels, i *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory 2016-10*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Carlsson, Ulla (2016) Medie- och informationskunnighet, demokrati och yttrandefrihet, i *Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring* (SOU 2016:30).
- Cojocariu, Eugen (2017) President promulgates law on cutting the public radio and TV fee, i *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory 2017-3*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Jackson, Jasper (2016) *Mass surveillance ruled out as BBC iPlayer loophole closes*. The Guardian 1 september 2016 (www.theguardian.com/media/2016/sep/01/bbc-iplayer-loophole-tv-licence) (senast besökt 6 juli 2017).
- Koivunen, Anu (2017) #Sipilagate and the break-up of the political bromance. Crisis in the relationship between Finnish media and politicians, i *Nordicom-Information 39 (2017) 1*. Göteborg: Nordicom.
- Lowe, Gregory Ferrell och Steemers, Jeanette (red.) (2012) *Regaining the Initiative for Public Service Media*. Göteborg: Nordicom.

- Matzneller, Peter (2015) Administrative Court exempts streaming devices from licence fee, i *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory 2015-9*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Nord, Lars (2016) Sida vid sida – men i samma båt? i *Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring* (SOU 2016:30).
- Oskarson, Maria och Rothstein, Bo (2012) Den sociala tilliten – håller vi på att tappa de unga? i Weibull, Lennart, Oscarsson, Henrik och Bergström, Annika (red.) *I framtidens skugga. 42 kapitel om politik, medier och samhälle*. Göteborg: SOM-institutet.
- Pagh-Schlegel, Peter (2017) *Ny måling: Stort flertal vil have DR finansieret via skatten*. Altinget 9 mars 2017 (www.altinget.dk/kultur/artikel/155122-ny-maaling-stort-flertal-vil-have-dr-finansieret-via-skatten) (senast besökt 6 juli 2017).
- Polyák, Gábor (2015) New Amendment to the Media Act, i *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory 2015-2*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Strömberg, Håkan (1999) Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. Lund: Juristförlaget.
- Strömbäck, Jesper (2015) Framtidens medielandskap, demokratin och den sociala sammanhållningen, i *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. Delbetänkande av Digitaliseringskommissionen* (SOU 2015:65).
- Udovicic, Radenko (2017) Work of Parliament blocked, financial disaster for the public service, i *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory 2017-5*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Zeller, Franz (2014) Parliament adopts universal broadcasting charge, i *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory 2014-10*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.

Zeller, Franz (2015) Close referendum result on universal broadcasting charge, i *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory 2015-7*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.

Österlund-Karinkanta, Marina (2016) *Skatt istedenfor TV-lisens: Erfaringer fra Finland*. Vox publica 16 juni 2016 (voxpública.no/2016/06/skatt-istedenfor-tv-lisens-erfaringer-fra-finland/) (senast besökt 8 augusti 2017).

Svenskt offentligt tryck

Bet. 1995/96:KrU12 En radio och TV i allmänhetens tjänst 1997–2001.

Bet. 2013/14:KU20 Granskningsbetänkande.

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1988/89:18 om TV-avgiften.

Prop. 1992/93:236 om ägande av den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten.

Prop. 1994/95:100 Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.

Prop. 1995/96:161 En radio och TV i allmänhetens tjänst 1997–2001.

Prop. 2005/06:112 Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012.

Prop. 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007.

Prop. 2008/09:195 Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2010–2013.

Prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag.

Prop. 2012/13:164 Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019.

Prop. 2016/17:1 Budgetpropositionen för 2017.

Prop. 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018.

SOU 2000:55 *Radio och TV i allmänhetens tjänst – Ett beredningsunderlag*.

SOU 2005:2 *Radio och TV i allmänhetens tjänst – Finansiering och skatter*.

- SOU 2008:64 *Kontinuitet och förändring.*
- SOU 2012:59 *Nya villkor för public service.*
- SOU 2015:65 *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringsens möjligheter. Delbetänkande av Digitaliseringskommis- sionen.*
- SOU 2016:30 *Människorna, medierna & marknaden. Medie- utredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring.*

Övriga källor

- Avtal mellan staten och Radiotjänst i Kiruna AB (1989-02-16).
- Avtal mellan staten och Radiotjänst i Kiruna AB om förvaltning av rundradiomedlen (1997-12-04).
- Bundesverwaltungsgericht (2016) *Rundfunkbeitrag für private Haushalte mit dem Grundgesetz vereinbar.*
- Danska finansministeriet (2014) *Aftale om en vækstpakke 2014.*
- Danska regeringen (2016) *Regeringsgrundlag – Marienborgaftalen 2016.*
- Department for Culture, Media & Sport (2016) *A BBC for the future: a broadcaster of distinction.*
- EFTA Surveillance Authority (2013) *Decision of 11 September 2013 to close the case concerning the financing of the Icelandic National Broadcasting Service Ríkisútvarpið.*
- EBU – European Broadcasting Union (2016a) *Licence Fee 2016.* European Broadcasting Union.
- EBU – European Broadcasting Union (2016b) *Funding of Public Service Media 2016. Public version.* European Broadcasting Union.
- Eurostat (2017) *Household composition statistics* (ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Household_composition_statistics) (senast besökt 15 september 2017).
- Finska kommunikationsministeriet (2017) *Den parlamentariska arbetsgruppen: Yle-skatten för låginkomsttagare sänks.*

- Finska parlamentariska arbetsgruppen (2016) *Rundradion Ab:s allmännyttiga verksamhet och reformer som hänför sig till den*.
- Finska regeringens proposition till riksdagen (2012) *med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond* (RP 29/2012 rd).
- Finska regeringens proposition till riksdagen (2016) *med förslag till lag om temporär ändring av 3 § i lagen om statens televisions- och radiofond* (RP 146/2016 rd).
- HFD 2014 ref 33. Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 7368-13 meddelad i Stockholm den 13 juni 2014.
- IIS – Internetstiftelsen i Sverige (2016) *Svenskarna och internet 2016*.
- IRM – institutet för reklam och mediestatistik (2017) *Reklam-investering 2016* (www.irm-media.se/om-statistiken/arsstatistik/reklaminvestering-2016) (senast besökt 12 september 2017).
- Kantar Sifo (2017) *Radiolyssnandet i Sverige 2016. Årsrapport från Kantar Sifos PPM-panel*.
- Kirchhof, Paul (2016) *Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*.
- Medieakademin (2017) *Förtroendebarometer 2017*.
- MMS – Mediamätning i Skandinavien (2016) *Trend & Tema 2016:2*.
- MMS – Mediamätning i Skandinavien (2017a) *Årsrapport för 2016*.
- MMS – Mediamätning i Skandinavien (2017b) *Månadsrapport 2017:4*.
- Nordicom-Sverige (2017) *Mediebarometern 2016*.
- Norska Kulturdepartementet (2016) Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidsetta NRK – Finansiering og innhaldsplikter*.
- PTS – Post- och telestyrelsen (2017a) *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2017*. PTS-ER-2017:6.
- PTS – Post- och telestyrelsen (2017b) *Mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016*. PTS-ER-2017:7.
- PTS – Post- och telestyrelsen (2017c) *Svensk telekommarknad 2016*. PTS-ER-2017:10.
- Regeringens bredbandsstrategi (2016). *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. Dnr N2016/08008/D.

- RIKAB – Radiotjänst i Kiruna AB (2017a). *Rundradiorörelsens samlade ekonomi 2016*.
- RIKAB – Radiotjänst i Kiruna AB (2017b) *Årsredovisning för 2016*.
- RIKAB – Radiotjänst i Kiruna AB (2017c) *Rundradiorörelsens samlade ekonomi 2017-01-01–2017-06-30*.
- Rimmereid, Tor m.fl. (2016) *Finansiering @NRK. Alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK*.
- SR – Sveriges Radio (2017) *Public service-redovisning 2016*.
- Stortinget (2017) Innst. 332 S (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Eit moderne og framtidsetta NRK – Finansiering og innhaldsplikter*.
- SVT – Sveriges Television (2017) *Public service-redovisning 2016*.
- UR – Sveriges Utbildningsradio (2017) *Public service-redovisning 2016*.

Kommittédirektiv 2016:111

Radio och tv i allmänhetens tjänst

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2016

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska analysera villkoren för radio och tv i allmänhetens tjänst och föreslå nödvändiga förändringar för att skapa fortsatt goda förutsättningar för verksamheten. Kommitténs uppdrag är att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst. Utgångspunkten är att Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB ska ha finansiella förutsättningar att utveckla en oberoende verksamhet med hög legitimitet, kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet.

Kommittén ska bl.a.

- analysera möjliga alternativa finansieringssystem med utgångspunkt i de särskilda krav och mål som finns för systemet med radio och tv i allmänhetens tjänst,
- ta fram ett konkret förslag för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst där insamlade medel även i fortsättningen hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget,
- ta ställning till om det är hushåll eller individer som ska vara betalningsskyldiga och om det är lämpligt att införa en differentiering av betalningsskyldigheten, och

- ta ställning till om betalningsskyldigheten även fortsättningsvis ska knytas till innehav av viss mottagningsutrustning och hur den i så fall ska definieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2017.

Kommande tilläggsdirektiv

Regeringen avser att i tilläggsdirektiv ge kommittén i uppdrag att ta fram ett förslag till hur uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst ska utformas med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling.

Radio och tv i allmänhetens tjänst

Radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst bedrivs av Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Den centrala uppgiften för SR, SVT och UR är att erbjuda ett mångsidigt programutbud som är tillgängligt för alla, som speglar mångfalden i hela landet och som kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans oavsett genre. Programutbudet som helhet ska präglas av folkbildningsambitioner.

SR:s, SVT:s och UR:s verksamheter styrs av sändningstillstånd och anslagsvillkor som regeringen beslutar med stöd av riksdagsbeslut. Inför varje tillståndperiod görs en bred översyn av programbolagens uppdrag. En stark och oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst behövs för att säkerställa ett varierat utbud på medieområdet. En avgörande förutsättning är att programföretagen har en stabil och förutsebar finansiering där medelstilledningen är utformad för att värna företagens oberoende. Detta ställer speciella krav på ett finansieringssystem. Det måste utformas för att säkerställa solidarisk betalning som ger förutsättningar för ett brett och djupt förtroende för hela verksamheten och därmed för dess legitimitet.

Uppdraget att föreslå en framtidssäker avgiftsmodell

Verksamheten i SR, SVT och UR finansieras i dag genom radio- och tv-avgifter enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Varje hushåll och företag eller annan juridisk person som innehar en tv-mottagare är skyldig att betala radio- och tv-avgift. Avgiften uppgår från och med den 1 januari 2017 till 2 340 kronor per hushåll eller företag och år. En tv-mottagare definieras i lagen som en sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareutsändning av tv-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål. Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), som är ett gemensamt dotterbolag till SR, SVT och UR, sköter uppbörden och bedriver avgiftskontroll. Riksdagen beslutar årligen om medelstillelningen till programföretagen från det s.k. rundradiokontot, där intäkterna från avgiften placeras.

Riksdagen beslutade den 8 april 2015 att tillkänna för regeringen att en parlamentarisk utredning av radio- och tv-avgiften bör komma till stånd i god tid inför nästa sändningstillstånd (bet. 2014/15:KrU3, rskr. 2014/15:157). Arbetet ska enligt riksdagens beslut syfta till att ta fram en solidariskt finansierad och långsiktigt trygg modell som garanterar verksamhetens fortsatta oberoende. Genom tillsättandet av en kommitté är tillkännagivandet slutbehandlat.

En förändring av modellen för finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst

SR, SVT och UR ska enligt anslagsvillkoren delta i den tekniska utvecklingen av produktions- och distributionsteknik för radio och tv. För att nå lyssnarna och tittarna är det nödvändigt att kärnverksamheten tillgängliggörs på olika plattformar.

Sedan ett antal år minskar konsumtionen av radio och tv via traditionella mottagare, samtidigt som användningen av internet som plattform för radiolyssnande och tv-tittande ökar markant, särskilt i yngre målgrupper. Utvecklingen riskerar att leda till en situation där ansvaret för finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst åligger ett minskande antal hushåll som innehar en traditionell tv-mottagare, medan allt fler konsumerar programföretagens utbud via internet utan att delta i finansieringen. Därigenom riskerar en obalans att uppstå mellan inkomster och utgifter i systemet. Dessutom finns

det en risk för att legitimiteten i radio- och tv-avgiftssystemet urholkas.

Lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ändrades 2007 i syfte bl.a. att göra den mera teknikneutral. Efter att SVT i februari 2013 startat utsändningar av hela programtjänster via internet tolkade RIKAB lagen som att datorer, surfplattor och smarta mobiltelefoner föll under begreppet tv-mottagare vid sidan av traditionella tv-apparater. Den nya tolkningen ledde till att fler hushåll deltog i finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst, samtidigt som tillämpningen kom att ifrågasättas. RIKAB:s avgiftsbeslut överklagades till domstol och den 13 juni 2014 fann Högsta förvaltningsdomstolen att innehav av en dator med internetuppkoppling inte kan anses utgöra ett innehav av en tv-mottagare som kan utlösa en skyldighet att betala radio- och tv-avgift enligt lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (HFD 2014 ref. 33). RIKAB har därefter ändrat sin tillämpning i enlighet med domen. Ett stort antal avanmälningar har skett vilket har lett till att RIKAB har återbetalat avgifter. Antalet betalande hushåll har sedan dess sjunkit. Enligt skrivelse från RIKAB med rundradiorörelsens delårsredovisning (Ku2016/02057/MF) har nedgången fortsatt under det första halvåret 2016.

Kommittén ska analysera vilka finansieringsmodeller som kan anses möta de särskilda krav och mål som verksamheten ställer och som därmed är möjliga alternativ för finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Hur ska en framtidssäker avgiftsmodell utformas?

SR, SVT och UR ska ha finansiella förutsättningar att utveckla en oberoende verksamhet av hög kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet. Ett kommande system för uppbörd och medeltilldelning ska garantera en stabil och ändamålsenlig finansiering av verksamheten i företagen. Finansieringssystemet ska så långt möjligt åtnjuta allmänhetens förtroende och därmed bidra till verksamhetens legitimitet.

Finansieringen av radio och tv i allmänhetens tjänst ska ske genom ett solidariskt, rättvist och resurseffektivt system där programbolagen fortsatt finansieras utan annonsintäkter och så att verk-

samhetens självständighet och oberoende värnas. I ett demokratiskt samhälle drar alla nytta av att det finns aktörer inom radio och tv som står fria från ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Ett solidariskt och rättvist uppbördssystem innebär att de som har tillgång till radio och tv i allmänhetens tjänst ska medverka till dess finansiering. Av detta skäl, och för att garantera stabilitet oavsett konkurrensförhållanden och kortsiktig efterfrågan, är det inte lämpligt att verksamheten finansieras enbart av dem som aktivt väljer att ta del av utbudet, t.ex. genom abonnemang eller andra betaltjänster. Det är viktigt för systemets legitimitet att det uppfattas som rättvist och att systemet är kostnads-effektivt. Genom att insamlade medel även fortsättningsvis kan hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget och endast användas till radio och tv i allmänhetens tjänst skapas förutsättningar för verksamhetens oberoende från kortsiktiga politiska intressen. Frågan om hur medelstilledningen sker till bolagen är av stor vikt med hänsyn till kravet på oberoende.

Det finns risk för att nuvarande avgiftsmodell kommer att framstå som orättvis då allt fler kan dra nytta av verksamheten utan att vara med och finansiera den. Modellen kan också kritiseras med anledning av de kostnader som är förknippade med avgiftskontrollen. Eftersom det enligt dagens system endast är hushåll med innehav av tv-mottagare som är avgiftsskyldiga behövs en aktiv kontroll av innehav. En del av kostnaderna följer också av att avgiften betalas av hushåll snarare än av individer. Genom att hushållen blir fler, mer differentierade och får rörligare sammansättning ökar kostnaden för systemet. Samtidigt har den tekniska utvecklingen inneburit flera alternativa mottagningsmöjligheter och att tittande och lyssnande oftare sker individuellt också inom ett hushåll.

En stor del av den utrustning som kan användas för att ta del av radio och tv används för en rad andra ändamål och anskaffas inte primärt för just radio och tv. Detta är en utveckling som med all sannolikhet kommer att fortsätta med tanke på det alltmer uppkopplade samhället och kan komma att innebära en stor utmaning för rådande finansieringssystem. För många, särskilt personer med funktionsnedsättning, men också studerande, hemarbetande och äldre, är datorer och annan utrustning med internetuppkoppling nödvändig för att kunna upprätthålla kommunikation och samhällsdeltagande. Ett eventuellt förslag som innebär att kopplingen mellan avgiftsskyldig-

het och innehav av en viss utrustning upprätthålls bör förhålla sig till detta och till betydelsen av att systemet åtnjuter legitimitet.

Kommittén ska med utgångspunkt i den analys och de överväganden som gjorts lämna förslag på hur radio och tv i allmänhetens tjänst bör finansieras i framtiden och ta fram ett konkret och fullständigt beslutsunderlag avseende hur ett sådant system bör utformas och genomföras. Det förslag som lämnas ska innebära att insamlade medel även i fortsättningen hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget.

I uppdraget ingår att

- lämna förslag på var ansvaret för uppbörd och förvaltning av medlen ska ligga liksom vilka avgiftsnivåer eller motsvarande som ska gälla utifrån det medelsbehov som riksdagens beslut för den nuvarande tillståndspanoden ger upphov till (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60),
- ta ställning till om det är hushåll eller individer som ska vara betalningsskyldiga,
- ta ställning till om det går att förena önskan om teknisk neutralitet och framtidssäkerhet med dagens koppling mellan avgiftsskyldighet och innehav av viss mottagningsutrustning,
- ta ställning till om resurssvaga grupper ska betala ett lägre belopp eller helt undantas från betalningsskyldigheten,
- ta ställning till om företag och andra juridiska personer fortsatt ska vara skyldiga att betala avgift eller motsvarande,
- beskriva konsekvenserna av de förslag som lämnas för olika grupper av individer och hushåll, och
- lämna förslag till de förändringar som behövs, inklusive författningsändringar.

De framtida villkoren för radio och tv i allmänhetens tjänst

Riksdagen beslutade i november 2013 om villkor och riktlinjer för SR, SVT och UR under tillståndsperioden den 1 januari 2014 t.o.m. den 31 december 2019 (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60). Regeringen avser att i tilläggsdirektiv ge kommittén i uppdrag att ta fram ett förslag om hur uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst ska utformas med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling.

Till det som kommittén ska belysa och behandla, enligt närmare anvisningar i tilläggsdirektiven, hör frågor om den övergripande inriktningen och ramarna för programverksamheten i SR, SVT och UR, programföretagens uppdrag på olika plattformar och hur programverksamheten kan nå hela befolkningen. Kommittén ska vidare pröva och lämna förslag till hur en mer ändamålsenlig reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst som beaktar medieutvecklingen och förändrade medievanor kan utformas. Utgångspunkten ska vara att värna verksamhetens öppenhet, oberoende och integritet. När det gäller regleringsfrågorna kommer det att finnas skäl att anlägga såväl ett kortare som ett mer långsiktigt tidsperspektiv. Det kommer inte ingå i kommitténs uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Public service-kommittén har i betänkandet Nya villkor för public service (SOU 2012:59) presenterat ett omfattande utredningsarbete när det gäller olika modeller för finansiering av verksamheten. Kommittén bör ta tillvara public service-kommitténs arbete i relevanta delar.

Erfarenheter från andra länder bör beaktas. Förslaget ska vara förenligt med EU:s regelverk, bl.a. konkurrens- och statsstödsreglerna. Kommittén ska under arbetets gång samråda i tekniska frågor med SR, SVT, UR, RIKAB, Ekonomistyrningsverket och Skatteverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2017. Regeringens avsikt är att kommande uppdrag med anledning av tilläggsdirektiv om de framtida villkoren för SR, SVT och UR ska redovisas separat vid ett senare tillfälle som kommer att anges i tilläggsdirektiven.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:73

Tilläggsdirektiv till kommittén om radio och tv i allmänhetens tjänst (Ku 2016:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 december 2016 kommittédirektiv om radio och tv i allmänhetens tjänst (dir. 2016:111). Kommitténs uppdrag är att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansierings-system för radio och tv i allmänhetens tjänst.

Uppdraget till kommittén utvidgas till att omfatta hur en ändamålsenlig reglering för radio och tv i allmänhetens tjänst i ett nytt medielandskap kan utformas på kort och lång sikt.

Kommittén ska bl.a.

- föreslå hur en ändamålsenlig reglering bör utformas,
- föreslå hur utbudet ska nå ut till publiken, och
- bedöma hur public service ansvar och oberoende påverkas när relationen till olika former av kommersiell verksamhet förändras.

Kommitténs förslag och bedömningar ska, med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling, i alla delar syfta till att upprätthålla programföretagens integritet och oberoende.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget om finansieringssystemet ska redovisas senast den 17 november 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 juni 2018.

Nya förutsättningar för radio och tv i allmänhetens tjänst

Radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst (public service) bedrivs av Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Verksamheten styrs av sändningstillstånd och anslagsvillkor som regeringen beslutar med stöd av riksdagsbeslut. Riksdagen beslutade i november 2013 om villkor och riktlinjer för SR, SVT och UR under tillståndsperioden den 1 januari 2014 t.o.m. den 31 december 2019 (prop. 2012/13:164, bet. 2013/14:KrU3, rskr. 2013/14:60). Regeringen ställer även genom särskilda beslut krav på SVT och UR när det gäller tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning (Ku2016/02488/MF).

Den 1 januari 2020 inleds en ny tillståndperiod. Inför varje tillståndperiod görs en bred översyn av programbolagens uppdrag.

De senaste årens medieutveckling har skapat nya förutsättningar för alla traditionella medier, inklusive public service. Gränserna mellan olika typer av medier blir allt svårare att upprätthålla och mediekonsumtionen individualiseras. Tillgången till kvalitativ granskade journalistik minskar i delar av landet. Både förutsättningarna att nå ut till publiken i hela landet och publikens krav på tillgång till medieinnehåll förändras. Utvecklingen innebär både möjligheter och utmaningar, vilket bl.a. beskrivits i Medieutredningens två betänkanden och forskningsantologi (SOU 2015:94, SOU 2016:30, SOU 2016:80).

Skäl till kommitténs övergripande uppdrag

Medieutvecklingen ställer nya krav på radio och tv i allmänhetens tjänst och därmed även på statens reglering av verksamheten. Den parlamentariska public service-kommitténs huvuduppdrag är att föreslå en mer ändamålsenlig reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Det kommer att kräva ställningstaganden på flera områden som endast i viss utsträckning belysts av tidigare utredningar.

Det kan konstateras att det över lång tid har funnits en bred politisk enighet om att programföretagens innehållsuppdrag är ändamålsenliga och i allt väsentligt bör bestå. Uppdraget till den parlamentariska public service-kommittén bör därför i första hand fokusera på andra grundläggande frågor som följer av medieutvecklingen.

Det handlar om hur uppdraget ska ges, vilka tjänster som ska erbjudas och hur utbudet ska nå ut till hela befolkningen. I det följande beskrivs de övergripande utgångspunkterna för kommitténs arbete samt uppdragets olika delar och begränsningar.

Övergripande utgångspunkter för kommitténs arbete

De av riksdagen beslutade målen för mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan (prop. 2014/15:1 utg. omr. 17, bet. 2014/15:KrU6, rskr.2014/15:96). Ansvarstagande kommersiella nyhetsmedier liksom en oberoende public service utgör centrala delar av vår demokrati. Mediepolitiken syftar till att skapa goda förutsättningar för en mångfald av självständiga medieaktörer som bidrar till att stärka en fri åsiktsbildning, ett fritt utbyte av idéer liksom en aktiv granskning av samhällets makthavare.

För att säkerställa kvalitet och ett varierat utbud på medieområdet behövs en stark och oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst som åtnjuter högt förtroende hos allmänheten. Genom uppdragen i allmänhetens tjänst har public service-företagen en unik roll och ett särskilt ansvar. Verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som till olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktspår i samhället. Av detta följer bl.a. att programbolagen inte får sända reklam och att sponsring endast får förekomma i begränsad omfattning. Programutbudet ska präglas av saklighet och opartiskhet.

En förutsättning för att public service fortsatt ska vara relevant för publiken är att utbudet speglar hela landet och finns tillgängligt för allmänheten på olika plattformar. Kommittén ska därför i sina förslag och bedömningar utgå ifrån att public service-verksamheten ska utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig utbudet även i en onlinemiljö.

Kommitténs förslag och bedömningar ska, med utgångspunkt i verksamhetens stora betydelse i en tid av omvälvande medieutveckling, i alla delar syfta till att upprätthålla programföretagens integritet och oberoende. Det ingår inte i kommitténs uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Uppdraget att beskriva medieutvecklingens konsekvenser för radio och tv i allmänhetens tjänst

Utvecklingen av den digitala mediemarknaden har i grunden förändrat förutsättningarna för medieföretagens distribution och människors mediekonsumtion. Sändningarna av radio och tv i marknätet har fortfarande den största räckvidden, men den andel av publiken som enbart tar del av traditionella sändningar minskar för varje år.

Den pågående medieutvecklingen och dess konsekvenser för olika aktörer på mediemarknaden har på senare tid analyserats i ett flertal utredningar och rapporter. Medieutredningen gjorde under 2015 en stor kartläggning och analys av medieutvecklingen som beskrivs framför allt i delbetänkandet (SOU 2015:94) och i forskningsantologin (SOU 2016:30). Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har i ett par olika rapporter kartlagt och analyserat olika aspekter av public service-verksamheten i relation till medieutvecklingen: vidaresändningsplikten, utrymmet för lokala kabelorganisationer samt tillgång och upptäckbarhet i onlinemiljö (dnr Ku2017/00213/MF) och Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst (dnr Ku2015/02139/MF). Även Demokratiutredningens forskningsantologi Låt fler forma framtiden! (SOU 2015:96) liksom vissa av Nordicoms rapporter kan vara relevanta för kommittén.

Kommittén ska

- med utgångspunkt i de analyser av medieutvecklingen som gjorts under senare år sammanfatta och beskriva konsekvenserna för radio och tv i allmänhetens tjänst och hur förändringen i konsumtionsmönster påverkat programföretagens förutsättningar att nå ut till publiken.

Uppdraget att föreslå hur uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst bör regleras i ett nytt medielandskap

Hur bör en ändamålsenlig reglering utformas?

Utgångspunkten i nuvarande uppdrag för SR, SVT och UR är att programbolagen sänder rikstäckande ljudradio, tv och sökbar text-tv. Att producera och sända radio- och tv-program utgör programbolagens kärnverksamhet och är grunden för den reglering som finns dels i sändningstillstånd med innehållsvillkor, dels i anslags-

villkor. Regleringsmodellen har bl.a. utformats med hänsyn till de bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som anger förutsättningarna för att meddela föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända, men även med hänsyn till det skydd som finns för den redaktionella självständigheten. För sändningar i tråd råder etableringsfrihet. Etableringsfriheten innebär bl.a. att det allmänna inte får ställa några krav eller villkor på sändningar i tråd som inte har stöd i grundlagen.

Radio och tv i allmänhetens tjänst utvecklas i allt högre grad i en onlinemiljö där internet är bas för distributionen av innehåll och där användaren kan bestämma på vilken enhet ett visst innehåll ska konsumeras. Distributionen av innehållet sker ofta i tråd. Det innebär att det nu gällande uppdraget, där innehållsvillkoren formellt enbart gäller för sändningar i marknätet, blir alltmer otillräckligt. Kärnverksamheten utgörs fortfarande av produktion och sändning av radio- och tv-program, men i onlinemiljön erbjuds ett allt större utbud av program som inte ryms i de traditionella sändningarna samtidigt som även andra typer av tjänster växer fram. Gränserna mellan kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten blir därmed svårare att avgöra.

En konsekvens är att regleringen via sändningstillstånden riskerar att omfatta en alltmer begränsad del av programföretagens verksamhet, vilket även innebär att en allt större del av verksamheten inte kan följas upp eller granskas. Uppdraget, dess omfattning och gränser kan därmed upplevas som otydliga. I förlängningen kan det leda till minskat förtroende för verksamheten.

Redan i direktiven till den förra public service-kommittén konstaterade regeringen att kommittén behövde analysera vilken roll programföretagens verksamhet på olika plattformar har och utreda hur den ska regleras (dir. 2011:51). Utvecklingen mot distribution och konsumtion av innehåll online har sedan dess accelererat, liksom andelen innehåll som enbart publiceras på nätet. Det krävs nu en genomgripande analys dels av hur public service-uppdraget kan formuleras i ett nytt medielandskap, dels av hur public service bör regleras såväl de närmaste åren som i framtiden. En utgångspunkt är att regleringen långsiktigt ska trygga programföretagens oberoende och genom en inbyggd tröghet garantera stabiliteten i systemet. Även EU:s statsstödsregler med krav på att public service-uppdraget är tydligt definierat och avgränsat är av betydelse i detta sammanhang.

En övergripande reglering som omfattar hela verksamheten av radio och tv i allmänhetens tjänst är inte möjlig utan ändringar i YGL. I den parlamentariska public service-kommitténs uppdrag ingår inte att föreslå grundlagsändringar. Regeringen avser dock att senast i början av 2018 tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över YGL. Ett av ändamålen för en sådan översyn bör vara att ge förutsättningar för en mer ändamålsenlig reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Eventuella förslag i ett sådant syfte kommer dock inte att kunna genomföras innan nästa tillståndperiod inletts. Kommittén bör därför beakta såväl ett kortare tidsperspektiv där dagens grundläggande förutsättningar gäller, som ett längre tidsperspektiv där en mer förutsättningslös bedömning kan göras.

Kommittén ska, med utgångspunkt i att regleringen som helhet ska bidra till att upprätthålla företagens oberoende,

- bedöma hur den övergripande inriktningen och gränserna för ett public service-uppdrag som omfattar såväl sändningar i marknätet som verksamhet i en onlinemiljö kan formuleras,
- bedöma hur ett sådant heltäckande uppdrag på längre sikt borde regleras,
- föreslå hur uppdraget till public service ska ges under nästa tillståndperiod,
- med utgångspunkt i de bedömningar och förslag som lämnats om uppdragets form och reglering föreslå längden på kommande tillståndperioder och formerna för medelstildelningen, och
- bedöma om de centrala begrepp som i dag används i sändningstillstånd och anslagsvillkor, t.ex. kärnverksamhet och kompletterande verksamhet, behöver omdefinieras.

Hur kan den övergripande organisationen för radio och tv i allmänhetens tjänst bidra till programföretagens oberoende?

Den övergripande organisationen för radio och tv i allmänhetens tjänst med en ägarstiftelse och tre programföretag fungerar i huvudsak väl. Programföretagen har, särskilt under de senaste tillståndsperioderna, utvecklat en väl fungerande samverkan för att samordna

och effektivisera verksamheterna. Kommittén ska därför inte utreda en sammanslagning av de tre programföretagen.

Förvaltningsstiftelsen skapades för att åstadkomma tydliga spelregler för relationen mellan staten och radio och tv i allmänhetens tjänst och samtidigt tillgodose kravet på självständighet och integritet för programföretagen.

Kommittén ska

- utvärdera hur Förvaltningsstiftelsens organisation, långsiktiga finansiering och styrelse bidrar till programföretagens integritet och oberoende, och
- om så anses motiverat föreslå förändringar.

Uppdraget att föreslå hur radio och tv i allmänhetens tjänst ska nå ut till publiken i ett nytt medielandskap

Den centrala uppgiften för SR, SVT och UR är att producera och sända ett mångsidigt programutbud som är tillgängligt för alla. Sändningar via marknätet har i dag en särställning både tekniskt och avseende reglering. Enligt sändningstillstånden ska sändningarna i marknätet nå minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. Kostnaderna för sändningar i marknätet är stora men samtidigt innebär distributionsformen att programföretagen kan ställa höga krav på kvalitet och robusthet. Sändningarna kräver inte något abonnemang och i de flesta fall kan de tas emot med en relativt enkel utrustning. Därmed har de en central betydelse för att garantera att alla hushåll – oavsett ekonomiska förutsättningar och teknisk kapacitet – ska kunna ta del av radio och tv i allmänhetens tjänst. Det är viktigt för förtroendet för verksamheten och bidrar till företagets särskilda roll för samhället i fredstida kriser och under höjd beredskap.

Utöver sändningarna i marknätet använder programföretagen sedan länge flera andra distributionsplattformar för tv-sändningar. Det är fortfarande sändningarna i marknätet som har den största räckvidden, men det är de internetbaserade plattformarna som växer.

Staten har ett ansvar för att garantera att alla i Sverige ska kunna ta del av radio och tv i allmänhetens tjänst. I ett nytt medielandskap blir programföretagen beroende av nya aktörer och infrastrukturer för att nå ut. Utvecklingen riskerar att innebära ökade kostnader och påverkar statens möjlighet att reglera krav på täckning och räckvidd.

Kommittén ska

- föreslå hur staten på kort och lång sikt kan garantera att radio och tv i allmänhetens tjänst når ut till hela befolkningen, och
- föreslå hur ett täckningskrav eller motsvarande bör formuleras.

Uppdraget att bedöma hur public service ansvar och oberoende påverkas när relationen till olika former av kommersiell verksamhet förändras

Medieutvecklingen innebär att gränserna mellan olika typer av medietjänster blir otydligare. Aktörer som tidigare verkat på olika marknader med helt olika distributionsformer möts i en onlinemiljö och konkurrerar där om samma annonsörer och konsumenter. Utvecklingen innebär också att alla medieföretag i någon mening verkar på en global marknad som styrs av starka kommersiella krafter, vilket får avgörande betydelse för förutsättningarna för verksamheterna.

Även radio och tv i allmänhetens tjänst måste förhålla sig till detta alltmer komplexa kommersiella medielandskap. Programföretagen är i ett nationellt perspektiv dominerande aktörer med stabila ekonomiska förutsättningar, samtidigt som de i ett globalt perspektiv är små, med begränsade möjligheter att påverka medieutvecklingen. Det ställer stora krav på programföretagen och hur de förhåller sig till andra marknadsaktörer. En förutsättning för att public service fortsatt ska vara relevant för publiken är att utbudet finns tillgängligt för allmänheten på olika plattformar och att så många som möjligt kan tillgodogöra sig utbudet även i en onlinemiljö.

De svenska public service-företagen har i internationell jämförelse begränsade möjligheter till kommersiella samarbeten. Reklam är inte tillåtet, sponsringen kraftigt begränsad och möjligheten till kommersiella sidoverksamheter tydligt avgränsad. Kraven på öppenhet och transparens i redovisningen är omfattande och har ökat de senaste åren. Det är en modell som bidrar till programföretagens höga förtroende och som bör värnas.

Bör public service-företagens oberoende i relation till olika kommersiella medieaktörer och distributörer förtydligas?

Medieutvecklingen har inneburit att sociala medier och andra globala distributionsplattformar i allt högre grad används av medieföretagen, dels för att nå publiken, dels för att locka publiken till de egna plattformarna. Programföretagens utbud finns, helt eller delvis, allt oftare i en miljö som är reklamfinansierad. Det är därför nödvändigt att utifrån syftet att värna public service oberoende och integritet, analysera konsekvenserna av programföretagens kommersiella samarbeten och deras förhållande till globala medieaktörer och distributörer.

Kommittén ska

- bedöma behovet av att förtydliga kraven på programföretagens oberoende och integritet i kommersiella samarbeten och i relationen med olika typer av medieaktörer och distributörer, och
- om så anses motiverat föreslå hur sådana krav bör formuleras.

Bör public service ha i uppdrag att stärka mångfalden av kvalitativa nyhetsmedier?

Medieutvecklingen har medfört en mer påtaglig konkurrenssituation mellan public service-företagen och andra kommersiella nyhetsmedier. I syfte att garantera en mångfald av nyhetsmedier kan det vara av betydelse att de olika aktörerna utvecklar nya former av samverkan. En sådan samverkan får dock inte innebära att public service-företagens självständighet och oberoende i förhållande till ekonomiska och kommersiella intressen riskerar att ifrågasättas.

Kommittén ska

- bedöma om programföretagen bör ha i uppdrag att samverka med lokala oberoende medier i syfte att stärka mångfalden av kvalitativa nyhetsmedier.

Bör public service ha i uppdrag att stärka en livskraftig produktionsmarknad?

I syfte att öka mångfalden i utbudet är programföretagen skyldiga att genomföra produktionsarbeten, utlägg och köp av visningsrätter från externa produktionsbolag. Programföretagen har en stark position på den svenska produktionsmarknaden och är i vissa fall den enda tänkbara köparen av ett program eller ett format som utvecklats av ett fristående produktionsbolag. Den dominerande positionen ställer höga krav på tydlighet och transparens i relationen till de externa produktionsbolagen.

Kommittén ska

- bedöma om programföretagen bör ha i uppdrag att stärka en livskraftig produktionsmarknad.

Uppdraget att föreslå vissa förändringar av innehållsuppdraget

Behöver någon del av innehållsuppdraget förändras mot bakgrund av den omfattande medieutvecklingen?

Regeringen anser att programföretagens innehållsuppdrag är ändamålsenliga och i allt väsentligt bör bestå. Den medieutveckling som sker ger inte anledning att ompröva samhällets behov av programföretag med uppdrag att ge alla tillgång till ett allsidigt och oberoende programutbud av hög kvalitet. Den centrala uppgiften i de nuvarande uppdraget för SR, SVT och UR är att erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. Programverksamheten ska som helhet bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv och utmärkas av hög kvalitet, nyskapande form och innehåll.

Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Programutbudet ska vidare spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen som helhet. Mer än hälften av SR:s och SVT:s allmänproduktion ska produceras utanför Stockholm.

Verksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen ska beaktas och utrymme ges för den fria åsiktsbildningen med en mångfald av

åsikter och meningssyftningar. För SR och SVT utgör nyhetsverksamheten – nationellt och regionalt – en central del av verksamheten.

Programföretagen ska se till hela publikens behov och intressen och inte i första hand styras av att maximera antalet tittare eller lyssnare. Av det följer att programföretagen har ett särskilt ansvar för sådant innehåll som ger ett tydligt mervärde i det samlade medieutbudet. Utbudet för barn och unga är prioriterat.

Folkbildningsuppdraget är centralt för alla tre programföretag, i synnerhet för UR. Radio och tv i allmänhetens tjänst är en betydelsefull källa för programinnehåll på det svenska språket liksom för spridning av kultur och bildning. Programföretagen är centrala kulturbärare och ska erbjuda ett mångsidigt kulturutbud genom samarbeten med kulturinstitutioner och kulturproducenter i hela landet.

Programföretagen har även en särställning på mediemarknaden när det gäller att tillgängliggöra programverksamheten för personer med funktionsnedsättning. Public service-företagens tillgänglighetstjänster ska hålla hög kvalitet och användbarheten bör ständigt förbättras och utvecklas utifrån ett brukarperspektiv. En utgångspunkt är att tillgängligheten successivt ska öka.

Kommittén ska

- utifrån beskrivningen av medieutvecklingens konsekvenser för radio och tv i allmänhetens tjänst föreslå eventuella förändringar av innehållsuppdraget, med utgångspunkten att det nuvarande innehållsuppdraget i sina huvuddrag är relevant utformat och därför huvudsakligen bör kvarstå oförändrat.

Hur kan synligheten för de nationella minoritetsspråken och teckenspråket stärkas?

Radio och tv i allmänhetens tjänst har ett ansvar för att erbjuda ett särskilt utbud av program på de nationella minoritetsspråken. Syftet är dels att främja och erbjuda miljöer där språken används och sprids, dels att synliggöra de nationella minoriteterna för en bredare allmänhet. Uppdraget har under den senaste tillståndspanoroden skärpts genom ett krav på att utbudet ska öka årligen. Motsvarande uppdrag gäller även teckenspråk. Programföretagen har dessutom ett ansvar för sändningar på andra minoritetsspråk.

Kommittén ska

- med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden på området samt regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) föreslå hur ansvaret för utbudet på minoritetsspråken ska formuleras för att bidra till att kvaliteten och synligheten stärks, och
- föreslå hur ansvaret för utbudet på teckenspråk ska formuleras för att bidra till att kvaliteten i utbudet och språkets synlighet stärks.

I förslaget som gäller de nationella minoritetsspråken ska de bedömningar som lämnas av utredningen för en stärkt minoritetspolitik (Ku 2016:02) beaktas. Utredningen delredovisades den 15 juni 2017.

Finns ett behov av sändningar riktade till utlandet?

SR har sedan 1938 haft i uppdrag att bedriva sändningar riktade till svenskar som befinner sig utomlands och till en utländsk publik. Syftet har varit att programverksamheten ska ge en möjlighet att få och upprätthålla kontakt med Sverige. Sändningarna, som till största delen bestått av aktualitets- och nyhetsprogram, har distribuerats över kortvåg, mellanvåg, satellit och via internet. Under flera år fanns ett särskilt statsanslag för verksamheten, men sedan lång tid ingår finansieringen i den allmänna medelstillsdelningen. Den tekniska utvecklingen ledde till att SR lade ner kort- och mellanvågssändningarna. Under 2015 avvecklades Radio Sweden som redaktion. SR anser att lyssnare utomlands ändå har betydligt större möjligheter att ta del av SR:s programverksamhet eftersom hela programverksamheten finns tillgänglig online utan någon geoblockering och alltså kan tas emot i hela världen.

SVT har också bedrivit verksamhet riktad mot utlandet, men i form av en sidoverksamhet vilken ska bära sina egna kostnader. Kanalen, SVT World, har distribuerats som betalkanal via satellit. Inom ramen för utbytet av tv-sändningar mellan Sverige och Finland har kanalen dessutom, genom särskild statlig finansiering, tillhandahållits till Finland för vidare distribution i det finska marknätet. Till skillnad från Radio Sweden har SVT:s verksamhet riktad mot utlandet varit helt på svenska. Under 2017 har SVT avvecklat kanalen då

bl.a. företagets onlineverksamhet medfört att efterfrågan minskat och även behovet i Finland av att ta emot kanalen upphört.

Regeringen konstaterar att den tekniska utvecklingen innebär att det blivit betydligt lättare för olika aktörer att snabbt nå ut med nyheter och samhällsanalys globalt. För public service har det inneburit att SR:s programutbud i sin helhet och delar av SVT:s utbud kan tas emot online i hela världen. Samtidigt finns i dag mindre möjligheter för en icke svenskspråkig publik utomlands med intresse för Sverige att få för målgruppen särskilt anpassade nyheter och information om Sverige och svenska förhållanden från svensk public service. Ett sådant uppdrag för sändningar om Sverige riktade till utlandet har funnits för SR sedan 1938 och motsvarande finns fortfarande i flera andra länder.

Kommittén ska

- bedöma behovet av ett uppdrag om programverksamhet med nyheter om Sverige och svenska förhållanden riktad till en utländsk publik, och
- föreslå hur ett sådant uppdrag bör formuleras.

Hur ska SVT:s ansvar för svensk film formuleras?

Programföretagen har en avgörande betydelse för det svenska kulturlivet. De bidrar till att upprätthålla en levande kulturproduktion som gynnar producenter och kulturskapare inom flera olika konstområden. Genom köp av visningsrätter, investeringar och egen produktion av film och dramaserier har SVT en avgörande betydelse för svensk filmproduktion. Enligt sändningstillståndet ska bolaget, inom ramen för ett mångsidigt kulturutbud, bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. Mot bakgrund av SVT:s deltagande som part i filmavtalet har regeringen tidigare inte ansett att det funnits något behov att förtydliga SVT:s ansvar. Sedan filmavtalet upphört den 31 december 2016 finns dock ett behov att utreda vilka krav som bör ställas när det gäller SVT:s ansvar för utvecklingen av svensk filmproduktion.

Kommittén ska

- utifrån SVT:s avgörande betydelse för svensk filmproduktion föreslå hur bolagets ansvar för svensk film ska formuleras.

Uppdraget att stärka granskning och uppföljning

Radio och tv i allmänhetens tjänst har unika förutsättningar på den svenska mediemarknaden. Finansieringssystemet skapar långsiktiga och stabila förutsättningar för programföretagen, samtidigt som sändningstillstånd och anslagsvillkor ställer krav som särskiljer verksamheten från de kommersiella medierna. De unika förutsättningarna ställer också särskilda krav på systemet för granskning och uppföljning. Granskningen måste garantera en rimlig balans mellan programföretagens oberoende respektive allmänhetens och det offentliga behov av insyn och kontroll.

Medieutvecklingen väcker även frågor kring de medieetiska systemens betydelse och räckvidd. Den 25 maj 2016 lämnade EU-kommissionen förslag till ändringar i AV-direktivet, där själv- och samreglering rekommenderas bl.a. när det gäller skydd av minderåriga. Vidare har Utgivarna begärt att regeringen ska utreda möjligheten att skapa förutsättningar för en utvidgning och förstärkning av det självreglerande pressetiska systemet (Ku2015/01520/MF). Dessa frågor bör ses över i ett bredare mediepolitiskt sammanhang och därmed inte inom ramen för den parlamentariska public service-kommittén.

Kan verksamheten på internet tillgodoräknas vid uppföljningen av innehållsuppdraget?

Under riksdagsbehandlingen av propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 (prop. 2012/13:164) gav riksdagen regeringen tillkänna att den ska överväga en förändring som gör det möjligt för SR, SVT och UR att inom ramen för nuvarande reglering i praktiken få tillgodoräkna sig verksamhet på internet som en del av public service-uppdraget (bet. 2013/14:KrU3, rskr 2013/14:60).

Kommittén ska

- bedöma vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att ett tillgodoräknande i enlighet med tillkännagivandet ska vara möjligt,
- i den utsträckning ett tillgodoräknande bedöms vara möjligt överväga vilka ändringar som behöver göras och lämna förslag på dessa, och

- analysera vilka konsekvenser ett sådant tillgodoräknande kan få, särskilt i avsaknad av möjligheten att ställa krav eller villkor på det innehåll som tillhandahålls på internet.

Kommittén ska i sina bedömningar särskilt beakta granskningsnämndens självständighet vid myndighetsutövning och rättstillämpning.

Finns det behov av förändringar av systemet för förhandsprövning av nya tjänster?

Enligt Europeiska kommissionens meddelande om tillämpning av reglerna om statsstöd på området radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009) ska medlemsstaterna genom förhandsprövning undersöka om nya tjänster och väsentliga ändringar av befintliga tjänster möter de villkor som fördragets protokoll om radio och tv i allmänhetens tjänst ställer upp (det s.k. Amsterdamprotokollet). Enligt meddelandet ska medlemsstaterna också utreda hur dessa tjänster påverkar marknaden och konkurrensen.

Myndigheten för press, radio och tv har i sin rapport Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst lämnat förslag om att göra systemet med förhandsprövning mer effektivt.

Kommittén ska

- med utgångspunkt i programföretagens oberoende och marknads-påverkan analysera och bedöma om det finns behov av ändringar i systemet med förhandsprövning.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag och de effekter som dessa bedöms få för jämställdheten mellan flickor, pojkar, kvinnor och män, tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och i övrigt i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) i den omfattning som är relevant för de olika förslagen.

Kommittén ska särskilt analysera och bedöma förslagens konsekvenser för näringslivet, i synnerhet för svenska medieföretag inom press, radio och tv och för företag inom produktion och distribution av audiovisuellt innehåll.

Samråd och redovisning av uppdraget

Det finns många aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik med anknytning till radio och tv i allmänhetens tjänst, t.ex. när det gäller medieutbud och medieanvändning. Kommittén ska därför så långt det är möjligt använda befintligt material i sin fakta-insamling.

Kommittén ska ha en internationell utblick, särskilt gentemot Norden och norra Europa. Kommittén ska beakta EU:s regelverk, t.ex. konkurrens- och statsstödsreglerna, liksom folkrättsliga åtaganden på relevanta områden.

Kommittén ska under arbetets gång samråda med SR, SVT, UR och Förvaltningsstiftelsen samt med Myndigheten för press, radio och tv, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Teracom AB och andra relevanta aktörer i mediebranschen. Samråd ska också ske med företrädare för det samiska folket och de nationella minoriteterna.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget avseende finansierings-systemet ska redovisas senast den 17 november 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 juni 2018.

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägskatt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frivgivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Världsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalogring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. Fi.

78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag; Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]

- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]
- Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]
- Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]
Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]
Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]
Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]
Vem har ansvaret? [42]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]
Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]
Detaljplanekravet. [64]
Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]
En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]
Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]
Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]
Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]
För dig och för alla. [40]
På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]
Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]
Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]
God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]
Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]
Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]
Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]
Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]
En nationell strategi för validering [18]
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]
Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]
Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. [69]