

**Januar 2004**

## **Licens eller skat**

Rapport fra arbejdsgruppen om den fremtidige finansiering af DR og TV 2 (regionerne)

## **Indholdsfortegnelse**

1. Baggrund, kommissorium, afgrænsning og sammensætning
2. Arbejdsgruppens konklusioner
3. Public Service begrebet
4. Licensen
  - Historie
  - Konvergensudviklingens betydning
  - Omfanget af sortsening
  - Fordele og ulemper
5. Finanslovsfinansiering som afløsning for licensfinansiering
  - Forskellen mellem licensfinansiering og finanslovsfinansiering
  - Psykologiske faktorer forbundet med finanslovsfinansiering
  - De fordelingsmæssige konsekvenser af finanslovsfinansieret afskaffelse af licensen
6. Andre former for skattefinansiering
7. Reklamefinansiering
  - Salg af reklamespots
  - Sponsorering af programmer
8. Direkte betaling (Pay Per View og abonnement)
9. Øvrige alternative finansieringsformer
  - Koncessionsafgift (overførsel fra kommercielle broadcastere)
  - Kommerciel sidevirksomhed
10. Kombination af flere finansieringstyper
11. Befolkningens holdning til licensen og andre finansieringsformer
12. Tre modeller for ændring af DR og TV 2-regionernes finansiering
  - Ændring af eksisterende licensregelsæt
  - Obligatorisk husstandslicens
  - Finanslovsfinansiering

## **Bilag**

1. Oversigt over forskellige licenstyper
2. Notat fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling – Konvergensudviklingens betydning
3. Budgetvejledningens punkt 2.4.8
4. Notat fra Henrik Søndergaard – Nogle psykologiske faktorer vedrørende public service institutionernes uafhængighed ved omlægning af licensfinansiering til skattefinansiering
5. Notat fra Skatteministeriet – Skattefinansiering af afskaffelse af licensbetaling (2. juni 2003)

6. Notat fra Mediesekretariatet – Public service – offentligt eller privat gode
7. Notat fra Mediesekretariatet – Befolkningens holdning til licensen

# 1. Baggrund, kommissorium, afgrænsning og sammensætning

## Baggrund

Det fremgår af kommissoriet for arbejdsgruppen vedrørende omlægning af licensopkrævningen, som ordførerne for partierne bag den mediepolitiske aftale for 2001-2004 godkendte den 13. april 2000, at Kulturministeriet har til hensigt i løbet af aftaleperioden at nedsætte en bredt sammensat arbejdsgruppe, som skal overveje fordele og ulemper ved på sigt at lade DR og TV 2 finansiere over finansloven frem for via licensen.

Den pågældende medieaftale blev efter regeringsskiftet i november 2001 afløst af en ny medieaftale indgået 3. juni 2002 for 2002-2006, hvoraf det fremgår, at ”arbejdet i den tidligere nedsatte arbejdsgruppe vedrørende den fremtidige finansiering af DR og TV 2 videreføres med henblik på stillingtagen til licensfinansieringens fremtid efter udløbet af medieaftalen. Arbejdsgruppen skal overveje fordele og ulemper ved blandt andet opretholdelse af licenssystemet, finansiering over finansloven og finansiering ved hjælp af abonnementsbetaling samt evt. kombinationer heraf.”

## Kommissorium:

”Arbejdsgruppen skal overveje fordele og ulemper ved på sigt at lade DR og TV 2 finansiere over finansloven frem for ved hjælp af opkrævning af licensafgifter for radio- og tv-apparater.

Arbejdsgruppen skal herudover overveje andre finansieringsmetoder såsom "pay per view", abonnementsbetaling og lignende samt evt. kombinationer af forskellige finansieringsmetoder.

For så vidt angår TV 2 er det fortsat tanken, at hovedparten af stationens omkostninger skal dækkes af reklameindtægter.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen foretager en nærmere analyse af fordele og ulemper ved de forskellige finansieringsmetoder, og at der bliver gennemført de nødvendige økonomiske analyser som grundlag for arbejdsgruppens overvejelser. Det forudsættes, at hovedvægten i arbejdsgruppens virksomhed lægges på overvejelser vedrørende finanslovsfinansiering af DR og TV 2.

I overvejelserne skal bl.a. følgende problemstillinger indgå:

Robustheden af det nuværende finansieringsgrundlag, dvs. mulighederne for - i lyset af konvergensudviklingen - på sigt at opretholde et licenssystem baseret på en apparatafgift.

Alternative syn på DRs og TV 2's virksomhed – er det et offentligt gode, alle skal betale for - uanset forbrug – eller bør virksomheden være brugerbetalt.

DRs og TV 2's uafhængighed af statsmagten.

DRs og TV 2's budgetsikkerhed.

Konsekvenser for statens udgiftsbudget og skattetrykket ved finanslovfinansiering af DR og TV 2.

De fordelingsmæssige konsekvenser for husstande og virksomheder mv af de forskellige modeller for omlægning af finansieringen af DR og TV 2.

Omkostninger ved administrationen i forbindelse med tilvejebringelse af DRs og TV 2's finansieringsgrundlag.

Tidshorizonten for gennemførelse af en evt. omlægning af finansieringen af DR og TV 2.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen lader udenlandske erfaringer med omlægninger af licensfinansieringen af public service radio- og tv-foretagender indgå i overvejelserne.

Arbejdsgruppen kan inddrage andre forhold i arbejdet, såfremt det skønnes relevant.”

### **Afgrænsning af opgaven**

I forhold til kommissoriet har beslutningen om privatisering af TV 2/DANMARK og det hermed forbundne ophør af licensfinansiering af den landsdækkende virksomhed betydet, at arbejdsgruppen for så vidt angår TV 2 alene har koncentreret sig om de fremtidige forhold for de regionale TV 2 virksomheder (TV 2-regionerne), som ikke planlægges privatiseret og fortsat skal finansieres af licensmidlerne.

Rapporten omhandler alternative finansieringsmuligheder for licensfinansieret public service radio og TV, dvs. DR og TV 2-regionerne. Det har således ikke været arbejdsgruppens opgave at tænke på alternative måder at løse public service opgaven på. Det har heller ikke været arbejdsgruppens opgave at stille spørgsmålstejn ved den måde, man i Danmark har valgt at formulere public service forpligtigelserne på overfor de pågældende institutioner. Eller ved selve størrelsen af de ressourcer, institutionerne får tildelt via licensen. Arbejdsgruppen har således kun beskæftiget sig med, hvorledes det nuværende licensprovenu eventuelt kan tilvejebringes på anden måde end via den eksisterende licensstruktur.

Det er hensigten med rapporten, at den udarbejdede oversigt over fordele og ulemper ved de forskellige finansierings-alternativer kan danne grundlag for overvejelser om ændring af den nuværende licensfinansiering i forbindelse med udløbet af den gældende mediepolitiske aftale i 2006. Der er således tale om et grundlag for langsigtet diskussion af muligheder og ikke nødvendigvis kun en analyse af, hvad der teknisk eller politisk/lovmæssigt kan lade sig gøre i dag.

Ved vurderingen af alternative finansieringsformer skal der ud over den umiddelbare vurdering af, hvorvidt det teknisk og markedsmæssigt er muligt/hensigtsmæssigt, også lægges særlig vægt på, hvordan en ændret finansieringsform i øvrigt vil påvirke opfyldelsen af public service institutionernes vigtige opgave. En opgave, der først og fremmest indebærer, at de skal være:

- uafhængige af økonomiske og politiske særinteresser
- leveringsdygtige i et alsidigt og mangfoldigt programudbud af høj kvalitet
- tilgængelige for hele befolkningen

Da forskellige finansieringsformer tilskynder til forskellige former for programudbud og forbrugsmønstre, er det ikke ligegyldigt, hvordan public service medier finansieres.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at licensen ikke er omfattet af VK-regeringens skattestop og endvidere, at en omlægning til finansiering over finansloven kan gennemføres f.eks. med modgående besparelser. Derimod har skatteministeriet oplyst, at en finanslovsfinansiering, der kombineres med modgående konkrete ændringer i skatte- eller afgiftssatser, f.eks. en reduktion af personfradraget eller en hævelse af bundskattesatsen, vil være i modstrid med skattestoppet. I lyset af kommissoriets udformning har arbejdsgruppen beskrevet fordele og ulemper mm. ved en fremtidig skattefinansiering af DR og TV2's regioner samt andre modeller, der principielt og afhængig af den konkrete udformning, vil kunne stride mod regeringens skattestop.

### **Arbejdsgruppens sammensætning**

Arbejdsgruppen har bestået af:

- Adm. direktør Erik Jacobsen, Københavns Kommune (formand)
- Journalist Henrik Byager
- Specialkonsulent Lene Gelting, Kulturministeriet
- Fuldmægtig Karsten Hovmand, Socialministeriet
- Konsulent Claus Kargo, Skatteministeriet
- Vicedirektør Jane Eis Larsen, IT-Brancheforeningen
- Fuldmægtig Morten Toft Lyng, Finansministeriet
- Direktør Ove Mulvad, TV 2/Fyn
- Generaldirektør Christian S. Nissen, DR
- Lektor Henrik Søndergaard, Københavns Universitet
- Redaktør Preben Sørensen, Samarbejdsforum af danske Lytter og Seerorganisationer

Endvidere har arbejdsgruppen haft tilknyttet følgende repræsentanter fra involverede ministerier:

Kontorchef Lars M. Banke, Kulturministeriet

Fuldmægtig Kasper Lindgaard, Økonomi- og Erhvervsministeriet

Specialkonsulent Mette Lundberg, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Mediesekretariatet ved specialkonsulent Henrik Birck har fungeret som sekretariat for Arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen har afholdt 8 møder.

## 2. Arbejdsgruppens konklusioner

Arbejdsgruppen har drøftet en række finansieringsmuligheder for DR og TV2 regionerne i fremtiden. Kommende overvejelser om ændringer i finansieringen af DR og TV2 regionerne anbefales at tage udgangspunkt i følgende tre modeller.

### 1. Opkrævning af licens på alle apparater, der kan modtage radio og/eller tv

Da det ikke er arbejdsgruppens vurdering, at konvergensudviklingen på kort og mellemlangt sigt nødvendigvis kræver et drastisk indgreb i public service institutionernes finansieringsmetode, er den første model blot en ændring af det eksisterende licenssystem, således at der tages hensyn til de nye produkter og brugssituationer, som den teknologiske udvikling medfører, eventuelt kombineret med indførelse af mere effektive redskaber til bekæmpelse af sortseningen. Modellen er efter nogle medlemmers opfattelse IT-politisk problematisk

### 2. Indførelse af en obligatorisk, apparatafhængig husstandslicens

Den anden model er indførelsen af en obligatorisk husstandslicens/public service afgift, sådan at hele befolkningen skal bidrage til finansieringen af DR og TV 2-regionerne. Herved bibeholdes licensfinansieringens husstandsprincip, men i en form, hvor den er apparatafhængig og dermed robust i forhold til konvergensudviklingen. Samtidig vil sortsening principielt ikke kunne finde sted. Det er problematisk, at 50-100.000 husstande skal betale mere eller betale for noget, de ikke kan modtage.

### 3. Overgang til finanslovsfinansiering

Den tredje model er overgang til ren finanslovsfinansiering af DR og TV 2-regionerne. Det vil – såfremt finansieringen sker ved øgede indkomstskatter - have følger i forhold til omfordelingen af befolkningens rådighedsbeløb. Modellen er problematisk fordi public service institutionernes politiske uafhængighed vil kunne anfægtes og befolkningens overvejende positive vurdering af institutionernes uafhængighed vil kunne påvirkes. Til gengæld vil både sortsenings- og konvergensproblematikken forsvinde, og modellen er uden administrationsomkostninger.

Der er i arbejdsgruppen udtrykt bekymring for, at en direkte finansiel kontrol med DR og TV 2-regionernes budgetter via finansloven vil muliggøre en mere politisk interventionistisk linie overfor de pågældende institutioners programvirksomhed. Uanset at der ved finansiering over finansloven er mulighed for at sikre public service virksomhederne en høj grad af uafhængighed, f.eks. som Domstolsstyrelsen, er der en fare for public service institutionernes uafhængighed, idet det ikke kan udelukkes, at finanslovsfinansiering vil kunne resultere i selvcensur i den redaktionelle proces. Der er ligeledes udtrykt bekymring for, at finanslovsfinansiering af DR og TV 2-regionerne vil mindske den høje troværdighed, institutionerne har i befolkningen i dag.

Fordele og ulemper ved en række øvrige finansieringsalternativer har ligeledes været drøftet i arbejdsgruppen:

Reklamefinansiering og kommerciel sidevirksomhed har ikke økonomisk potentiale til at kunne finansiere DR og TV 2-regionerne. Kommerciel finansiering ville tilmed gøre hårdt indhug i den øvrige del af broadcast branchen, der i forvejen er præget af hård konkurrence. På den baggrund vurderes reklamefinansiering ikke at være et alternativ til licensfinansiering

Indførelse af abonnementsbetaling af DR og TV 2-regionerne forudsætter teknisk, at der er lukket ned for det analoge sendenet og alle tv-husstande modtager tv-signaler i digital krypteret form. Dette er ikke umiddelbart forestående.

Abonnementsbetaling af DR og TV 2-regionerne som afløsning for licensen vil – selv om det skulle vise sig muligt at opkræve det samme provenu via abonnements betaling – efter arbejdsgruppens opfattelse kunne medføre en tilskyndelse til kommerciel tankegang og et mere forudsigeligt programudbud, der i mindre grad ville leve op til public service kravene om mangfoldighed. Ved abonnementsbetaling ville der alt andet lige blive brugt en mindre del af omsætningen på programfladen end ved licensfinansiering, da omkostninger til kundefølgelse og markedsføring er større for betalings-tv. Endvidere ville en lang række seere fravælge at betale den fastsatte pris for at se public service tv, hvilket er i modstrid med en af grundtankerne i public service begrebet, nemlig at det i samfundets interesse skal være til rådighed for hele befolkningen. På den baggrund kan indførelse af abonnementsbetaling for DR og TV 2-regionerne få som konsekvens, at der opstår et velfærdstab for samfundet i form af et ringere programudbud, dårligere programmæssig udnyttelse af indtægtsmidlerne og velfærdstab som følge af udelukkelse af de seere, som ikke kan/vil betale abonnementsprisen.

På den baggrund vurderes frivillig abonnementsbetaling hverken på kort eller mellemlang sigt at være et realistisk alternativ til licensfinansiering.



### 3. Public Service begrebet

Public Service er et normativt begreb, hvis betydning der eksisterer mange udlægninger af. Kravene til public service institutionerne varierer derfor også en del fra land til land. I Danmark er DR, TV 2/DANMARK og TV 2-regionerne underlagt lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, hvoraf det fremgår af lovens §10 om public service-virksomhed, at

”Den samlede public service-virksomhed skal via fjernsyn, radio og internet el. lign. sikre den danske befolkning et bredt udbud af programmer og tjenester omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning. Der skal i udbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed. Programvirksomheden skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat. Der skal endvidere lægges særlig vægt på dansk sprog og dansk kultur. Programvirksomheden skal endvidere afspejle bredden i produktionen af kunst og kultur og give programtilbud, som reflekterer mangfoldigheden af kulturinteresser i det danske samfund.”

Disse grundlæggende krav gentages i de public service kontrakter, som Kulturministeriet har indgået med hhv. DR, TV 2/DANMARK og de enkelte TV 2-regioner, hvor de efterfølgende uddybes i en lang række mere operative termer, f.eks. vedrørende det tidsmæssige omfang af nyhedsprogrammer, dansk dramatik og børneprogrammer.

## 4. Licensen

Licensen er en afgift som alle med et apparat, der kan modtage radio eller tv-signaler, skal betale. Dette vil typisk være almindelige radio og tv-apparater, men også computere eller andet apparatur, der kan modtage radio eller tv-signaler er i princippet licenspligtige, men muligheden for at opkræve licens på denne type apparater udnyttes ikke fuldt ud p.t., idet der ikke politisk er givet grønt lys herfor. Licensbetalingen er fuldstændig uafhængig af, om ejeren af apparatet benytter sig af de public service institutioner, som finansieres af licensen, eller ej. Ejeren af et licenspligtigt apparat har pligt til at tilmelde sig licenssystemet senest 14 dage efter anskaffelsen og til at betale licens fra anskaffelsesdagen.

Der eksisterer fire typer af licens: husstandslicens, erhvervslicens, hotelloicens og institutionslicens, hvoraf husstandslicensen er klart den største indtægtskilde, jf. nedenstående tabel. I 2002 udgjorde de tre øvrige licenstyper således kun 1,6 procent af det samlede licensprovenu. Kun i ganske særlige tilfælde er modtagere undtaget fra licensen (en detaljeret oversigt findes i bilag 1), mens der eksisterer mulighed for licensnedsættelse eller licensfritagelse for pensionister, som opfylder specifikke kriterier i lov om social pension, samt for blinde og svagtseende (der er ca. 310.000 husstande som betaler nedsat licens).

**Tabel 4.1 – Licensprovenu 2002 i mio. kr. (ekskl. moms)**

	Husstand	Erhverv	Hotel	Institution	I alt
Farve-tv	3.274,8	25,2	5,5	1,5	3.307,0
S/h-tv	9,3	0,2	0,0	0,0	9,5
Radio	22,2	21,9	0,0	0,0	44,1
Gebyrer/mora og tab, netto	7,5	0,0	0,0	0,0	7,5
Total	3.313,8	47,3	5,5	1,5	3.368,1

Kilde: DR licens

I henhold til radio- og fjernsynslovens § 69 fastsættes størrelsen af afgifterne for opstillede radio- og fjernsynsmodtagere (licensen) for ét eller flere år ad gangen af kulturministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg. Afgifterne opkræves af DR og fordeles efter ministerens nærmere bestemmelse til DR, TV 2/DANMARK, de regionale TV 2-virksomheder og eventuelle andre medierelaterede formål.

Licensen er siden 1990 fastsat og fordelt i forbindelse med indgåelse af (typisk) 4-årige medieaftaler mellem regeringen og et større eller mindre udsnit af Folketingets øvrige partier.

Licensen fastlægges og fordeles i aftalekredsen bl.a. på grundlag af oplæg/ønsker fra public service foretagenderne, DR's skøn over antal licenser i aftaleperioden samt en vurdering af foretagendernes økonomi og under hensyntagen til det politisk fastlagte maksimum for licensstigninger i aftaleperioden.

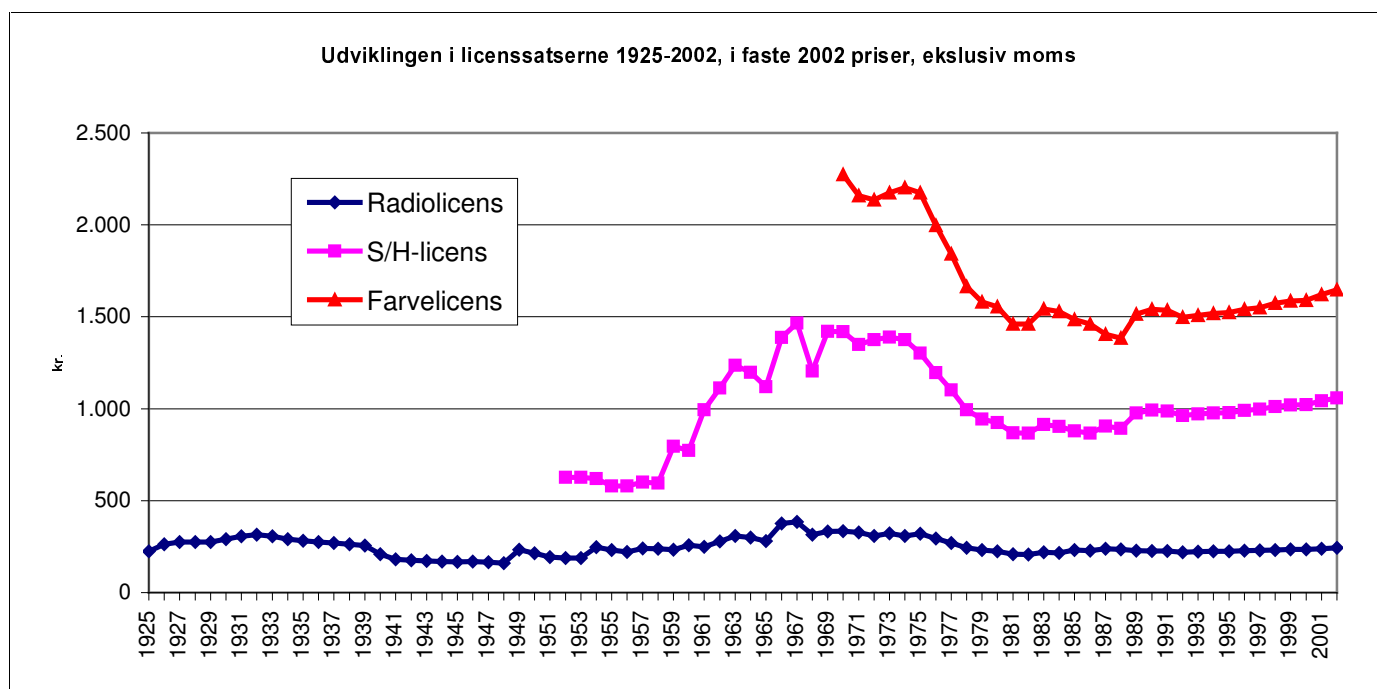
Herudover har der i aftalekredsen fra tid til anden været ønske om at tilgodese andre medieformål end finansiering af public service institutionerne. Eksempelvis har der siden 1997 været afsat mindre beløb til finansiering af ikke-kommercielle lokalradio- og -tv-stationer. I forbindelse med

nedsettelsen af licensen til TV 2/DANMARK som følge af TV 2 Zulu's overgang til betalings-tv-kanal blev det herudover (i foråret 2003) besluttet at tilføre licensmidler til uddannelsesinstitutionen Station Next og til Medie- og Tilskudssekretariatet til medfinansiering af sekretariatets virksomhed (på medieområdet). En del af DR's egne licensindtægter er øremærket til bestemte formål. Således skal DR f.eks. bruge mindst 125 mio. kr. i 2003, stigende til 170 mio. kr. i 2006 på produktioner fra uafhængige producenter. En række andre kvantitative forpligtigelser i public service kontrakten, f.eks. krav om en bestemt mængde services til døve og hørehæmmede, medfører også en indirekte form for øremærkning af licensmidlerne, selvom der ikke nævnes specifikke beløbsstørrelser.

## Historie

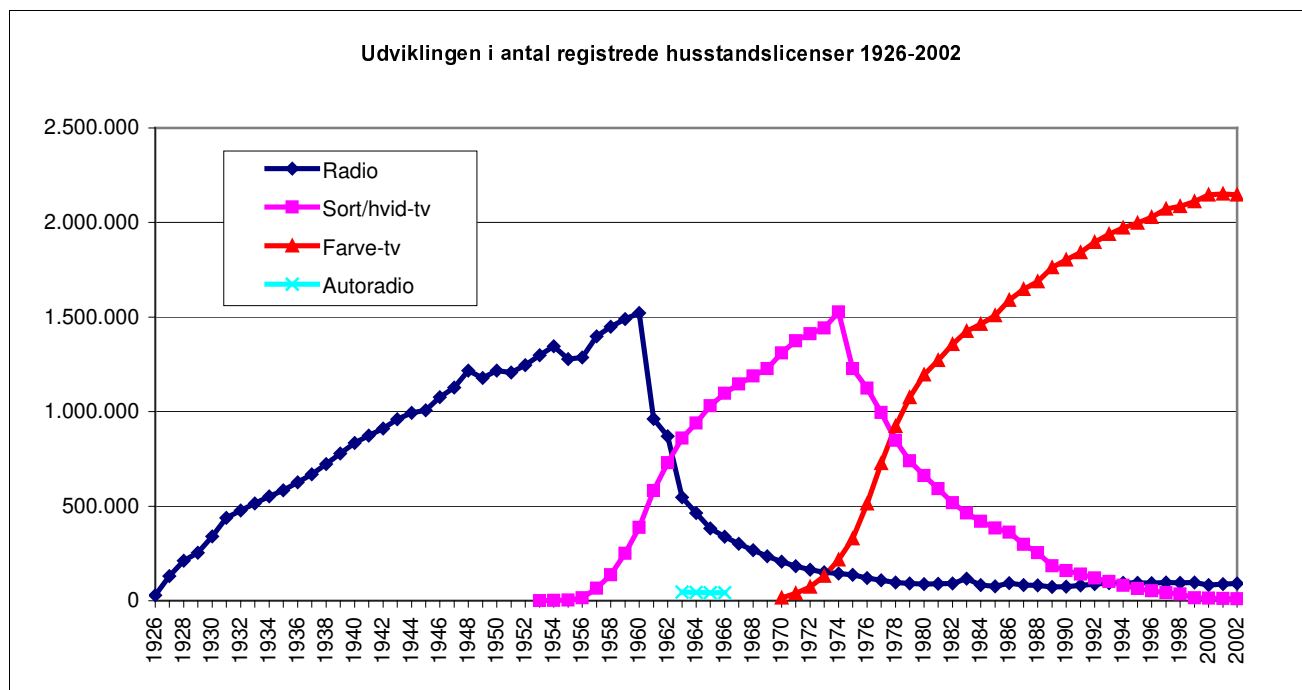
Licensen blev indført i Danmark ved Statsradiofoniens (senere Danmarks Radio) grundlæggelse i 1925. Licensen blev oprindeligt indført, fordi man ikke mente, at staten skulle betale til noget, der kun blev brugt af så relativt få borgere. Først senere gjorde de mere principielle betragtninger omkring politisk uafhængighed sig gældende. Disse hensyn har været afgørende for licenssystemets fortsatte eksistensberettigelse, også efter at størstedelen af befolkningen fik radio og tv.

**Figur 4.1 - Licensens udvikling**



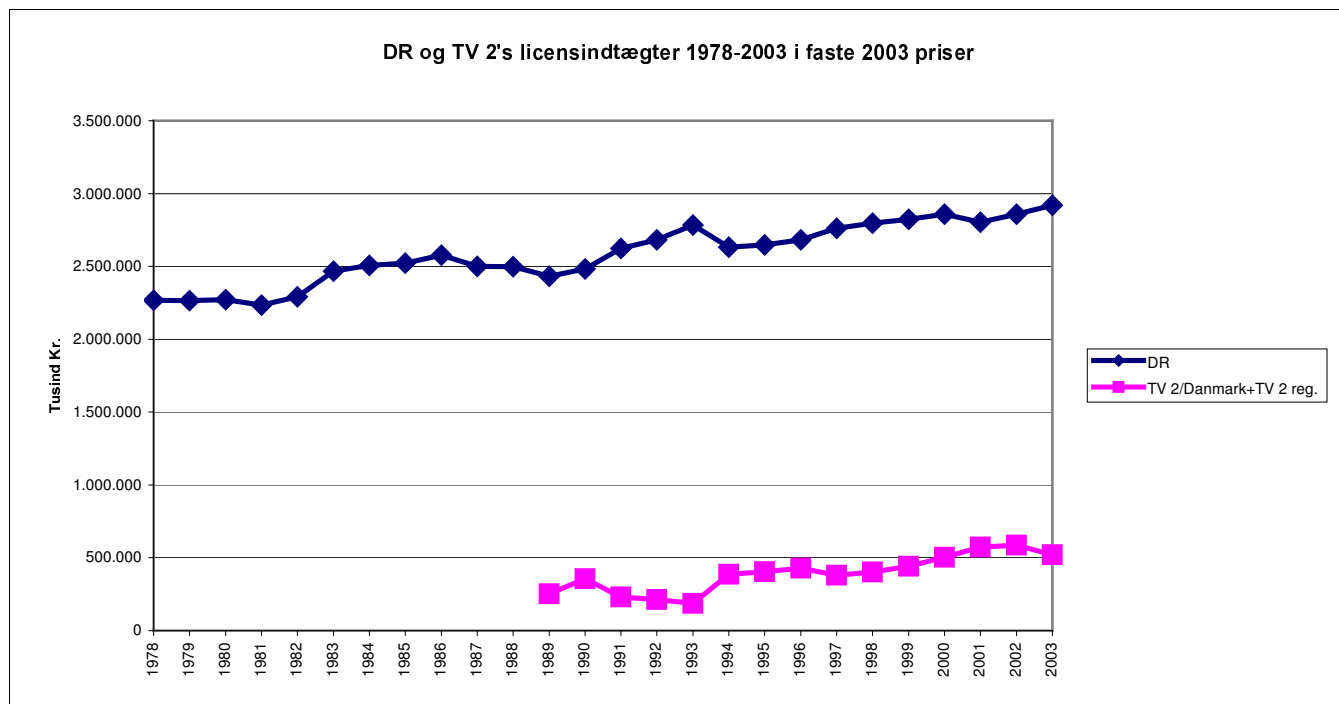
Det fremgår af figur 4.1, at licenssatserne målt i faste priser tidligere har været en del højere, end de er i dag. Således var f.eks. farvelicensen i perioden fra 1970 til 1978 højere, end den er i dag (eksklusiv moms). Både s/h og farve licenssatserne har været svagt stigende i de seneste 14 år. Årsagerne til denne stigning skal bl.a. findes i, at TV 2 siden sin lancering i 1988 har modtaget op til 17% af licensmidlerne. En anden væsentlig årsag er, at markedet fra slutningen af firserne var ved at være mættet med hensyn til udbredelsen af farve-tv apparater, så øgede realstigninger i produktionsomkostninger på radio- og tv-markedet måtte modsvares af realstigninger i licensen. Samtidig skal den svage stigning også ses på baggrund af, at DR er blevet pålagt en række nye opgaver igennem perioden (f.eks. digitale sendinger, internetopgaver, filmsatser m.m.) ved de flerårige licensaftaler.

**Figur 4.2 – Antal licensbetalere**



Af figur 4.2 fremgår det, at 2002 var det første år nogensinde, hvor antallet af registrerede farve-tv licenser faldt. Dette skal ses på baggrund af at antallet af husstande i Danmark ifølge Danmarks Statistik steg i samme periode. Udviklingen indikerer, at sortseningen er vokset i de seneste år.

**Figur 4.3 – DR og TV 2's licensindtægter**



Det fremgår af figur 4.3, at licensindtægterne har været stigende i de seneste 25 år. I samme periode har antallet af radio og tv sendetimer dog også været konstant stigende, ikke mindst i 1990'erne, hvor sendetimerne (målt i 1.gangsendelser) blev næsten fordoblet.

### Licensens størrelse

Danmark har en nominal høj licenssats<sup>1</sup> sammenlignet med andre lande med licensfinansierede public service institutioner, jf. nedenstående tabel 4.2. Dette skyldes to forhold. For det første er licensen i Danmark momsbelagt, hvilket ikke er tilfældet i de fleste andre lande, f.eks. Norge og Sverige. Ser man på licenssatserne uden moms, har både Norge og Island en højere licenssats end Danmark. Den anden forklaring ligger i landets størrelse. Da tv af en vis kvalitet koster det samme, uafhængigt af om det skal sendes ud til 5 millioner eller 50 millioner indbyggere, vil det alt andet lige være dyrere pr. borger, jo færre indbyggere et land har. DRs budget er langt fra at være mellem de højeste blandt Europas public service institutioner på trods af den høje licenssats i Danmark. Store lande som England og Tyskland har licenssatser, som er knap så høje som Danmarks, eksklusiv moms. Alligevel er disse public service institutioner de rene mastodonter ved siden af DR. Det forhold, at de fleste andre lande ikke har en 100 procent licensfinansieret public service institution som DR, men har public service institutioner, der er delvist reklamefinansieret, er også en del af forklaringen på Danmarks relativt høje licenssats. Det er således kun BBC, SVT, YLE og NRK, der også er rent licensfinansieret.

En anden måde at sammenligne licenssatser på, er at se på licensens andel af BNP. Ud fra en sådan målestok er udgiften til licensen i de fleste andre lande højere end i Danmark. Således er licensens andel af den personlige indkomst større i Tyskland, Storbritannien, Sverige, Finland og Østrig end Danmarks andel på 0,46%. (tallene er desværre ikke tilgængelige for Island og Norge)

**Tabel 4.2 – Licensen i udvalgte lande (2001-niveau)**

Land	Licenssats (€)	Licenssats eksklusiv moms (€)	Samlet provenu (€)	Provenu eksklusiv moms (€)	Licensens andel af den personlige indkomst* (%)
Tyskland	193,8	193,8	6619	6619,0	0,67
Storbritannien	178,1	178,1	4139,9	4139,9	0,66
Frankrig	116,5	114,1	2131,7	2086,9	0,42
Østrig	220	204,8	540	502,7	0,77
Schweiz	182,9	178,9	787	769,7	0,4
Sverige	179,2	179,2	646,7	646,7	0,61
Norge	222,4	222,4	378,7	378,7	
Island	292,4	255,6	23,9	20,9	
Finland	165	153,5	301,8	280,1	0,59
Danmark	266,2	213,0	553,7	443,0	0,46

Kilde: EBU Information and Statistics Network, \*Kilde: Diffusion 2002/1, EBU.

### Risiko for øget licensvægring

<sup>1</sup> Den årlige husstandslicens er i 2003: farve-tv 2.080 kr., sort/hvid-tv 1.340 kr., radio 312 kr.

Fra tidligere at være den eneste løbende udgift til tv, er licensen i dag for mange husstande kun en del af den samlede løbende udgift ved at have tv. Mange husstande betaler for kabeltilslutning eller abonnerer på en kanalpakke fra en satellitoperatør. Disse ekstra udgifter kan ofte være større end selve licensen. F.eks. koster en guldpakke på Viasat 3.228 kr. om året (april 2003) og en såkaldt fuldpakke hos TDC kabel TV koster ca. 3000 kr. om året, hvilket er ca. 50% mere end licensen. Man kan frygte, at licensen på den baggrund er i fare for at blive opfattet som ekstra belastning på budgettet, hvilket kan friste flere til at blive sortseere, når deres øvrige tv-udgifter stiger. Det kan også medføre, at tilslutningen til licensen generelt mindskes, da folks forbrug på andre kanaler giver dem en opfattelse af, at man ikke får nok for pengene på de licensbetalte kanaler, på trods af at de relativt høje gennemsnitlige markedsandele og især høje dækning viser noget andet. Omvendt kan det også hævdes, at når folk øger deres samlede udgifter til mediebrug, vil licensen udgøre en mindre del af disse udgifter, hvorfor den vil føles mindre belastende.

**Tabel 4.3 – DRs markedsandel og dækning 2002 – fordelt på brugernes alder**

	Alle	3-11 år	12-29 år	30-49 år	50-69 år +	70 år +
Markedsandel TV	32%	39%	22%	32%	35%	39%
Markedsandel Radio*	68%	-	39%	62%	83%	91%
Ugentlig dækning DR TV**	84%	76%	73%	87%	90%	94%
Ugentlig dækning DR radio	84%	-	68%	85%	92%	93%

\*Radiolytning måles kun for personer over 12 år

\*\*Set mindst 15 minutter i træk på DR indenfor en uge

Det fremgår af ovenstående tabel 4.3, at DRs markedsandel varierer en del efter folks alder. Børn og ældre over 50 år ser relativt mest DR, hvorimod de 12-29 årige ser mindst og de 30-49 årige ligger på gennemsnittet. Rent dækningsmæssigt (hvor mange der har benyttet DR i løbet af en uge) er det også de 12 til 29 årige, som ligger lavest, om end det fremgår, at 73% af de unge trods alt ser DR tv mindst en gang om ugen, og tilsvarende at 68% af de unge lytter til DR radio i løbet af en uge i 2002. Dette mønster er ikke særligt overraskende, da aldersgrupperne med de laveste seerandele hos DR er dem, som de kommercielle stationer kæmper mest om at nå ud til. TV 2-regionerne har, jf. nedenstående tabel 4.4, tilsvarende høje markedsandele indenfor deres mere begrænsede sendetid på TV 2's sendeflade (8 regioner x 178 timer i 2002), og aldersspredningen er endnu mere udtalt.

**Tabel 4.4 – TV 2-regionernes markedsandel 2002 (i deres sendetid) – fordelt på alder**

Alle	3-11 år	12-29 år	30-49 år	50-69 år +	70 år +
50%	15%	32%	48%	63%	59%

På trods af at public service institutionerne klarer sig temmelig godt på det danske tv-marked, kan det godt frygtes, at de mange nye kanal-tilbud kan medføre en stigende modvilje mod licensen. I monopoldagene var sammenhængen mellem det, man betalte til gennem licensen, og det, man kunne se, langt mere entydig end den er i dag.

## Konvergensudviklingens betydning

I slutningen af 90'erne var der en forventning om, at pc- og Internet-udviklingen medførte, at folk ville begynde at se tv på deres computere og dermed udhule licensgrundlaget, medmindre pc'ere også blev gjort licenspligtige. Frygten herfor har imidlertid vist sig at være overdreven.

I praksis må der, når man ser på konvergensudviklingens betydning, ud fra bruger-synsvinklen skelnes mellem 3 mulige udviklings-scenarier:

1. At brugerne fravælger traditionelle radio- og tv-apparater til at se tv og høre radio, og i stedet i stigende omfang benytter andre apparater, som f.eks. PC'er, mobiltelefoner og lignende, til at se tv og høre radio.
2. At apparattyperne set fra bruger-synsvinklen smelter sammen, sådan at det ikke vil være muligt/give mening for brugeren og/eller fabrikanten at svare på, om et givet apparat primært tilsigtes anvendt til radiolytning og/eller tv-kigning, henholdsvis til mobilkommunikation, internet-kommunikation, PC-arbejdsplads eller lign., for eksempel om et givet apparat er et tv eller en PC, og/eller om et givet apparat er en radio eller en mobiltelefon.
3. At det nok er muligt at skelne mellem apparaterne som beskrevet i punkt 2, f.eks. fordi skærm, ergonomi m.v. er forskelligt for de forskellige apparat-typer afhængigt af deres primære tilsigtede anvendelse, men at de indbyggede tekniske karakteristika er overlappende, f.eks. sådan at forstå at der i tv'et også er indbygget en PC der gør det muligt via dette apparat at surfe på internettet, eller at der i PC'en er indbygget en tuner, der gør det muligt også at anvende den til at se tv.

Oprindelig var der dels en forventning om, at internettet ville blive brugt til at distribuere tv-signaler i stedet for de sædvanlige broadcast metoder, *netværkskonvergens*, dels af pc'en ville blive brugt til at se tv på i stedet for tv-apparatet (scenarie 1 ovenfor), *terminalkonvergens*<sup>2</sup>. For så vidt angår distributionsplatformen var rationalet blandt andet, at der på internettet ikke var knaphed på kanaler, hvorved der kunne opstå et meget bredt udbud af indhold, og at dette indhold ville kunne distribueres *on demand*, så alle kunne vælge at se de programmer de ønskede, præcis når de havde lyst.

Den økonomiske forskel mellem én til mange distribution via de traditionelle broadcast teknikker og én til én distribution via Internettet er imidlertid så markante til fordel for broadcast, at det må forventes, at broadcast også fremover vil være det væsentligste middel til distribution af tv-signaler<sup>3</sup>.

Med hensyn til terminalkonvergens som beskrevet i scenarie 1 ovenfor har der da heller ikke hidtil kunne konstateres nogen signifikant nedgang i andelen af husstande i Danmark med traditionelle tv-apparater. Dette tal har i de seneste år ligget stabilt omkring 97-97,5 procent i Gallups annual survey undersøgelser. Mange danske husstande har tilmed mere end et apparat i husstanden, jf. nedenstående tabel 4.5:

---

<sup>2</sup> Rapporten "Konvergens i Netværkssamfundet" sonderer mellem: 1. Netværks-konvergens, 2. Tjenestekonvergens, 3. Terminalkonvergens og 4. Markedskonvergens.

<sup>3</sup> Jf. bl.a. rapporten "Alternative distributionsformer for digitalt tv", Kulturministeriet, 2000.

**Tabel 4.5 – Antal fjernsynsapparater i husstanden**

Antal apparater	Antal husstande
1	1.233.000
2	745.000
3	288.000
4	94.000
5 eller flere	33.000
Ingen	73.000

Kilde: Gallup Annual Survey Kvartalsrapport 14-26 2003.

Baggrunden er formentlig, at Tv-apparatet stadigvæk er det bedst egnede til at se de fleste programtyper, ikke mindst film, og desuden til at fungere som et socialt samlingspunkt. Dette kan ikke erstattes af mindre håndholdte skærme eller monitører på skriveborde. Heller ikke scenarie 2 er p.t. en realitet. Der begynder dog så småt at komme for eksempel tv-apparater og mobiltelefoner på markedet, som har flere tilsigtede anvendelser, f.eks. både radio-/tv- og pc-funktioner. Det kan diskuteres, om der er tale om sideordnede tilsigtede anvendelser. I hvert fald mobiltelefonen vil stadig have mobilkommunikation som sin primære anvendelse. Der er p.t. ingen erfaringer med brugernes reaktioner på de nye kombinerede tv-apparater, herunder om disse i praksis vil blive opfattet og anvendt som beskrevet i scenarie 2 ovenfor. Det samme gælder udbredelsen. Der er delte meninger om, hvordan markedet for sådanne apparater vil udvikle sig, og hvor hurtigt denne udvikling vil gå.

Samlet set bevirker konvergens udviklingen således på nuværende tidspunkt ikke en udvanding af det nuværende finansieringsgrundlag for public service tv, men der er derimod ikke tvivl om, at det teknisk på sigt vil blive vanskeligere at sondre mellem ”klassiske” tv-apparater og andre typer af apparater, der blandt andre ting også kan anvendes til tv-sening (scenarie 3).

Med hensyn til radiolytning via Internettet, er forbruget stigende. Dette foregår særligt på kontorarbejdspladser med gode internetforbindelser, hvor radiolytningen tidligere typisk ville have fundet sted via en traditionel transistorradio. Her er der altså for så vidt angår brug på arbejdspladsen tale om et fravalg af radio-apparatet, som beskrevet ovenfor i scenarie 1. Som reglerne praktiseres i dag, skal der ikke betales licens for at høre radio via en pc. Dette er med til at udhule radiodelen af erhvervslicensen (mængden af traditionelle radio-apparater bliver mindre).

Til trods for opfattelsen af, at konvergensudviklingen ikke umiddelbart udgør en trussel mod licensgrundlaget, er det arbejdsgruppens vurdering, at der må forventes definitionsproblemer vedrørende betegnelserne tv- og radio-apparat.

### **Omfanget af sortsening**

I følge Gallup<sup>4</sup> har ca. 73.000 husstande i Danmark ikke fjernsyn, og ca. 2.000 har kun s/h-fjernsyn, ud af 2.467.000 husstande.

I følge andre undersøgelser (bl.a. fra Socialforskningsinstituttet) har over 99% af befolkningen radio.

---

<sup>4</sup> Annual Survey, Kvartalsrapport for uge 14-26, 2003.



Ud fra ovenstående oplysninger samt licensstatistikken kan omfanget af sortsening anslås i tabel 4.6.

**Tabel 4.6 – Omfang af sortsening**

	Har apparat ifølge Gallup/SFI*	Betaler licens (pr. 1.9.2003)	Difference
Farve-tv	2.391.000	2.158.194	-232.806
Kun s/h tv	2.000	6.593	4.593
Har Radio, men ej tv	49.000	88.313	39.313
Har apparat/betaler licens - i alt	2.442.000	2.253.100	-188.900
Har ej apparat/betaler ej licens – i alt	25.000	213.900	188.900
Husstande/ licensbetalere i alt	2.467.000	2.253.100	-213.900

Kilde: Gallup, SFI og DR-licens.

\*Det antages at alle uden radio, heller ikke har tv.

Ca. 233.000 husstande betaler ikke farve-tv licens, selvom de er i besiddelse af et farve-tv. Ud af disse 233.000 husstande, som burde betale farve-tv licens, betaler ca. 44.000 husstande radio- eller s/h licens, mens omkring 189.000 husstande slet ikke betaler nogen form for licens. Kun ca. 25.000 husstande i Danmark er slet ikke licenspligtige.

Omfanget af sortsening i erhvervsvirksomheder er vanskeligt at vurdere, da der ikke findes statistik for udbredelsen af apparater hos virksomheder og institutioner. Det skønnes imidlertid, at der sker sortsening i et ikke uvæsentligt omfang blandt erhvervsvirksomheder.

### **Fordele og ulemper ved licens**

Licens er i flere sammenhænge blevet kaldt den mindst dårlige måde at finansiere public service på. Derfor har licensen været fastholdt som den primære finansieringsmetode for public service broadcasting i langt de fleste europæiske lande lige siden radioens udbredelse i 1920'erne.

#### Optrævning

Licensen er relativ billig at opkræve. DRs udgift til opkrævning er 52 mio. kr. i 2002, hvilket udgør 1,5 procent af licensprovenuet eksklusiv moms. Dette ville ikke kunne gøres tilsvarende billigt i en betalings-tv sammenhæng med dekoderkort etc. (mere herom i kapitel 8). Derimod ville en finansiering over finansloven være billigere at administrere.

#### Programudbud

En af de vigtigste fordele ved licens er, at den tilskynder public service udbyderen til mere end nogen anden finansieringsform at udsende et mangfoldigt udbud af programmer. Dette skyldes, at en licensfinansieret broadcaster ikke behøver at være fikseret på kontaktpriiser eller markedsandel i samme grad som en kommercielt finansieret broadcaster der er finansieret ved reklame, Pay Per View eller abonnement. Derimod er den ugentlige dækning, hvilket vil sige andelen af befolkningen, som benytter public service institutionens tilbud mindst én gang i løbet af en uge, vigtig for denne. Og den opnås bedst ved et mangfoldigt programudbud. Skattefinansiering burde i princippet medføre den samme mangfoldighed i programudbuddet som licensfinansiering. Men det kan ikke udelukkes, at skattefinansiering i mindre grad ansporer til den samme grad af mangfoldighed. Det sker, hvis det bliver vigtigere for public service institutionen at leve op til politikernes forventninger og ønsker end til licensbetalernes, idet opnåelsen af høj tilfredshed fra

politikere og høj tilfredshed fra seerne (= høj dækning) ikke nødvendigvis opnås med det samme programudbud.

### Uafhængighed

Licens sikrer ikke kun, at en public service institution er uafhængig af kommercielle særinteresser. Der er også indbygget en høj grad af politisk uafhængighed i licensfinansiering. Licenssatsen er fastsat af kulturministeren efter forelæggelse af folketingets finansudvalg. DRs bestyrelse er politisk udpeget<sup>5</sup>. Derudover er det public service institutionerne selv, der, indenfor de overordnede rammer udstukket i public service kontrakterne, bestemmer, hvordan de tildelte licensmidler skal anvendes, og hvilke programmer der skal udsendes. DR og TV 2-regionerne er således ikke underlagt Kulturministerens instruktionsbeføjelser.

### Stigende udgiftsbehov

Da der ikke længere finder en markant stigning sted i antallet af licensbetalende husstande, jf. figur 4.2, skal den fremtidige opretholdelse af licensprovenuet primært ske ved regulering af licenssatserne. Mange udgifter indenfor broadcasting stiger med mere end inflationen, pga. den voldsomme konkurrence i sektoren, f.eks. prisen på sportsrettigheder og lønninger til nøglemedarbejdere. En del af disse stigninger bør dog kunne udlignes af rationaliseringsgevinster på andre områder, men hvis public service institutionerne skal kunne opretholde deres position i programudvalg og kvalitetsniveau i produktionen, er det alt andet lige ikke usandsynligt, at det vil kræve et licensprovenu, der stiger lidt mere end inflationen. Eller at institutionerne i markant omfang udvikler deres indtægtsgivende aktiviteter. Der er med andre ord god grund til at overveje, hvorvidt licensen kan afløses af eller suppleres med andre finansieringsformer, hvis det kan medføre en bedre sikring af de nødvendige midler til at frembringe de ønskede public service ydelser fra DR og TV 2-regionerne.

### Øremærkning

Det er blevet fremført, bl.a. af DR, at licensens fortsatte eksistensberettigelse i høj grad er forbundet med dens accept i befolkningen som betaling for en bestemt public service ydelse, hvorfor det er problematisk, hvis der anvendes midler fra licensprovenuet til andre formål end at finansiere public service virksomhed. Afvigelser fra dette princip kan opfattes som en indirekte skatteforhøjelse, og dermed skade opbakningen til licensen.

En samlet oversigt over anførte fordele og ulemper ved licensfinansiering ses på næste side:

---

<sup>5</sup> TV 2-regionernes bestyrelser er valgt af repræsentantskaber

<b>Licensfinansiering af DR og TV 2-regionerne</b>	
Anførte fordele	Anførte ulemper
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikrer uafhængigheden af kommercielle særinteresser.</li> <li>• Sikrer armslængdeprincip til politiske interesser.</li> <li>• Stabil og forudsigelig indtægt i forhold til reklamer.</li> <li>• Medvirker til et mere mangfoldigt programudbud.</li> <li>• Elementet af brugerbetaling får folk til at føle et tilhørsforhold til institutionen og dermed en forventning om, at der skal være noget for dem, uanset hvilken målgruppe eller segment de tilhører.</li> <li>• Billig at opkræve i forhold til betalings-tv.</li> <li>• Mulighed for rabat til socialt svage grupper.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sortseeri.</li> <li>• Borgeren kan føle, han betaler for noget han ikke nødvendigvis bruger.</li> <li>• Den nuværende sondring mellem ”klassiske” radio/tv-apparater og andre typer af apparater, der også kan anvendes til tv-sening, kan på sigt give definitionsproblemer.</li> <li>• Licensen er relativt dyrere pr. person i en enkeltpersonhusstand end i en flerperssonhusstand til trods for, at det er den samme ydelse, der købes pr. person</li> <li>• Licensstrukturen med faste takster belaster økonomisk svagt stillede hårdere end økonomisk vel stillede.</li> <li>• Dyr at opkræve i forhold til finanslovsfinansiering</li> </ul>

## **5. Finanslovsfinansiering som afløsning for licensfinansiering**

Når den eksisterende farve-tv licens skal betales af alle med fjernsyn (97 procent af alle husstande), er det nærliggende at overveje udgiften finansieret via finansloven som andre kollektive goder.

Fordelene ved en sådan ordning ville være, at man kom sortseerne til livs, at man undgik problemstillingen omkring apparatafhængigheden, og at man sparede udgifterne til licensopkrævning. Det vil også kunne hævdes, at det vil blive en mere socialt retfærdig ordning, da licensen i dag skal betales pr. husstand uafhængigt af antal personer og indtægt i husstanden. Omvendt vil den eksisterende nedsættelse af licensen for folkepensionister, som modtager fuldt personligt tillæg efter § 31, stk. 3, i lov om social pension, og den eksisterende fritagelse for fjernsynslicens for blinde og svagtsende ikke kunne videreføres ved eventuel overgang til finanslovsfinansiering. Fortsat varetagelse af de hensyn, der ligger til grund for de særlige licensbestemmelser for disse grupper, vil således skulle ske på anden vis.

Et argument, som fremføres mod finanslovsfinansiering af public service institutionerne, er, at det vil risikere at resultere i en tættere politisk/finansiell styring af DR og TV 2-regionerne, og dermed en mere interventionistisk linie fra politisk hold overfor de pågældende institutioners programvirksomhed. Argumentet er, at en sådan udvikling vil kunne true public service institutionernes politiske uafhængighed samt muligvis skabe mindre mangfoldighed og alsidighed på programfladen.

I det følgende er særligt redegjort for spørgsmålet om budgetsikkerhed og uafhængighed med udgangspunkt i de forskellige procedurer for hhv fastsættelse af licensen og forhandling af finanslovsbevillinger samt budget- og bevillingsreglerne. Endvidere er særligt redegjort for de fordelingsmæssige konsekvenser af en overgang fra licensfinansiering til finanslovsfinansiering.

### **Det statslige budget- og bevillingssystem**

Efter den gældende radio- og fjernsynslov er DR en selvstændig offentlig institution og TV 2-regionerne hver i sær selvejende institutioner (på nær TV SYD, der er organiseret som et aktieselskab). Såfremt DR og TV 2-regionerne skulle finansieres over finansloven, ville det derfor være som tilskudsinstitutioner og ikke som statsinstitutioner, jf. nedenfor.

### **Forhandling af bevilling**

Tilskud over finansloven forudsætter, at bevilling hertil er optaget på finansloven. Finanslovsbevillinger gives kun for et år ad gangen. Der er imidlertid intet til hinder for – og flere eksempler på – at der på særlige områder forhandles flerårige aftaler, der indebærer, at aftaleparterne forpligter sig til at stemme for de bevillinger, der følger af aftalerne. Herved gives der de områder, der er omfattet af flerårsaftalerne, øget budgetsikkerhed, idet det dog bemærkes, at indgåede aftaler kan annulleres af et eventuelt nyt politisk flertal, ligesom de kan ændres ved enighed mellem aftaleparterne.

De senere år er indgåelsen af flerårsaftaler i stigende grad blevet koblet op på finanslovsforhandlingerne. Dette indebærer, at bevillingerne til de enkelte områder indgår i den overordnede politiske prioritering af statens udgifter. Såfremt DR og TV 2-regionerne var finansieret over finansloven, er det – bl.a. af den årsag - nærliggende at antage, at der ville komme

øget fokus på institutionernes udgiftsniveau. Dette følger naturligt af, at institutionerne i så fald ikke længere kan siges at være finansieret af "egne midler", men af statens. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at der ved kulturministerens (og Finansudvalgets) fastsættelse af licensen og tildeling af licensmidler til de enkelte licensfinansierede institutioner naturligvis også kan og har indgået overvejelser om udgiftsniveauet.

### **Den løbende bevillingsmæssige styring**

De gældende bevillingsregler for tilskudsinstitutioner er væsentligt mere lempelige end reglerne for statsinstitutioner.

Ministerierne yder i forvejen driftstilskud til mange (selvejende) institutioner. De statslige tilskud udgør fra 100 pct. til nogle få procent af institutionernes udgifter. Institutionerne er typisk organiseret som selvejende institutioner, dvs. fonde, hvor fondsmyndigheden kan være Erhvervs- og Boligstyrelsen eller Civilretsdirektoratet. Tilsynsmyndigheden er i mange tilfælde fagministeriet.

Hvis DR og TV 2-regionerne oprettes som tilskudsinstitutioner, bliver bevillingen som udgangspunkt underlagt bestemmelserne i Budgetvejledningens punkt 2.4.8., der vedrører særlige bestemmelser for tilskud til ikke-statslige institutioner (Budgetvejledningens punkt 2.4.8 er gengivet i bilag 3).

Bortset fra reglen om forelæggelse for Finansudvalget af indgåelse af lejemål med uopsigelighed på over 10 år og anlægsudgiftslignende investeringer over 10 mio. kr., indeholder bestemmelserne ikke stramninger i forhold til nuværende situation. Det vil ved særlovgivning (tekstanmærkning på finansloven, alternativt bestemmelser i radio- og fjernsynsloven) være muligt at afvige fra disse særbestemmelser.

DR og TV 2-regionerne vil være underlagt rigsrevisorlovens § 2, stk. 4 om revision af regnskaber for "selvstændige forvaltningssubjekter". Der vil således ikke være nogen forskel i forhold til nuværende situation – hverken hvad angår regnskabsaflæggelse eller revision, jf. §§ 27 og 28 i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 350 af 14. maj 2003 om vedtægt for DR.

### **Erfaringer fra Holland**

I Holland indførte man i år 2000 finanslovsfinansiering af public service til afløsning for den del, der hidtil havde været finansieret via licensbetaling. Dette blev finansieret ved at hæve den personlige indkomstskat med 1,1 procent, hvilket gælder alle som betaler indkomstskat, uafhængigt af om de har et modtageapparat eller ej. Dermed er betalingen for public service også ændret fra at være pr. husstand til at være pr. person, hvor singlehusstande nu betaler mindre end tidligere og husstande med to eller flere indkomster betaler mere end under licenssystemet.

Erhvervsvirksomheder som tidligere betalte en licensafgift, er efter indførelsen af medieskatten blevet fritaget for betaling og bidrager derfor ikke længere til finansieringen af public service broadcasting i Holland.

Siden indførelsen af finanslovsfinansiering i Holland har der været fremsat en række sparekrav til NOS (den hollandske public service organisation), og i 2003 har den nye hollandske regering planlagt, at NOS skal skære deres budget med 80 mio. € i perioden 2004-2007, svarende til næsten 10 procent af deres 2002 budget.

## Politisk uafhængighed

Politisk uafhængighed er et væsentligt og almindeligt anerkendt grundprincip for udøvelse public service medievirksomhed. Spørgsmålet er, om en sådan uafhængighed vil kunne opretholdes i forbindelse med overgang til finanslovsfinansiering.

Som det fremgår ovenfor, vil finanslovsfinansiering ikke nødvendigvis have som konsekvens, at DR og TV 2-regionerne underlægges regler, der indebærer øget styring af og kontrol med institutionernes anvendelse af midlerne.

DR og TV 2-regionerne vil samtidig - uanset om de finansieres af licensmidler eller over finansloven – være omfattet af radio- og fjernsynsloven, herunder bl.a. lovens bestemmelser om institutionernes juridiske status samt overordnede og daglige ledelse. Finansieringsformen har ingen indflydelse på de gældende bestemmelser om, at bestyrelserne varetager den overordnede ledelse, har det overordnede programansvar samt ansvaret for, at de bestemmelser for institutionens virksomhed, der er fastsat i loven og bestemmelser fastsat i medfør af loven, overholdes, mens generaldirektøren/ direktørerne har det daglige programansvar. De eksisterende public service kontrakter vil ligeledes fortsat kunne benyttes som instrument til at fastlægge de overordnede politiske rammer for institutionernes virksomhed

Statsinstitutioner er som udgangspunkt underlagt en meget tæt styring og indsigt fra Folketingets side. Men der er i de seneste år taget en række initiativer for at gøre statsinstitutioner mere uafhængige – både af Folketinget og af regeringen – f.eks. ved omdannelse til tilskudsinstitutioner. Det gælder f.eks. selvejersmodellen for erhvervsskoler mv. under Undervisningsministeriet og centerdannelserne for de videregående uddannelser under Videnskabsministeriet.

Et andet eksempel er Det Kongelige Teater, der indtager en særstilling, idet der ved lov er givet en bestyrelse en række beføjelser, som tilsidesætter den almindelige instruktionsbeføjelse. Dertil kommer, at Det Kongelige Teater siden begyndelsen af halvfemserne har været underlagt politiske flerårsaftaler, hvilket har givet budgetsikkerhed kombineret med målsætninger for teatrets aktiviteter.

Det klareste eksempel er Domstolsstyrelsen, der ved lov i 1998 er oprettet med det formål navnlig at markere domstolenes selvstændige og uafhængige stilling. Domstolsadministrationen er efter loven fortsat ressortmæssigt en del af Justitsministerens område, men for at pointere domstolenes selvstændige stilling og uafhængighed, har justitsministeren ikke instruktionsbeføjelser over for Domstolsstyrelsen, og som konsekvens heraf heller ikke et retligt ansvar for, hvorledes Domstolsstyrelsen udøver sin virksomhed. Ansvaret herfor påhviler alene Domstolsstyrelsens bestyrelse. Formelt har justitsministeren et politisk ansvar for Domstolsstyrelsens virksomhed, med det antages, at et sådant ansvar ikke vil blive gjort gældende i praksis, når ministeren ikke har nogen retlig mulighed for at øve indflydelse på denne virksomhed.

I henhold til den nuværende lovgivning er Kulturministeren ressortminister for radio- og fjernsynslovgivningen og har som sådan det overordnede ministeransvar for bl.a. de bestemmelser om DR's og TV 2-regionernes virksomhed, der fremgår af loven og bekendtgørelser fastsat i medfør af loven. Tilsvarende har ministeren det overordnede ansvar for sin øvrige administration af lovgivningen – eksempelvis indgåelsen af de i loven nævnte public service-kontrakter.

Det følger af den gældende lov, at kulturministeren ikke har instruktionsbeføjelser overfor hverken DR eller TV 2-regionerne, hvilket for DR's vedkommende er eksplicit nævnt i den gældende public service kontrakt. Dette forhold vil være uændret ved eventuel overgang til finanslovsfinansiering.

Det må vurderes, at uanset valg af model vil finanslovsfinansiering af DR og TV 2-regionerne give Folketinget og ministeren mulighed for en tættere styring, ikke mindst på det økonomiske område. For at undgå en svækkelse af public service mediernes nuværende uafhængighed af statsmagten, må en lovsikring af uafhængigheden som i loven om Domstolsstyrelsen være en forudsætning for overvejelser om finanslovsfinansiering i stedet for licens.

### **Psykologiske faktorer forbundet med finanslovsfinansiering**

Til trods for, at der i forhold til den konkrete økonomiske og anden styring ikke behøver at være den store forskel på licens- og finanslovsfinansiering, er der i arbejdsgruppen udtrykt bekymring for, at der på det psykologiske plan vil være tale om en fundamental forandring af public service institutionernes stilling i samfundet. Dette gælder både hos politikerne, public service institutionerne og i befolkningen. Den måske største fare i den forbindelse er risikoen for, at DR og TV 2-regionerne vil begynde at censurere sig selv i forhold til udsendelse af programmer med politisk følsomme emner (jf. nedenstående tekstboks). En sådan udvikling vil også kunne ændre befolkningens, i dag positive, holdning til public service institutionernes troværdighed, så de i stedet risikerer at blive opfattet som repræsenterende statens, frem for befolkningens, interesser.

#### **Psykologiske faktorer forbundet med public service institutionernes uafhængighed**

Medieforsker Henrik Søndergaard har foretaget en vurdering af, hvorledes psykologiske faktorer kan have betydning i forhold til public service institutionernes uafhængighed ved en omlæggelse fra licensfinansiering til skattefinansiering, gengivet i rapportens bilag 4. Det er Søndergaards vurdering, at det ikke alene er de psykologiske mekanismer i relationen mellem public service institution og stat, der har betydning for den redaktionelle uafhængighed. Men i høj grad også relationen mellem public service institution og mediebrugerne.

Han anfører bl.a.: ”I spørgsmålet om institutionernes redaktionelle uafhængighed er det her vigtigt at betone, at institutionerne i kraft af det leverandør-kunde-forhold, som licensfinansieringen initierer, først og fremmest bliver gjort afhængige af kundernes tilfredshed. Denne afhængighed af mediebrugerne betyder, at afhængigheden af andre instanser, herunder navnlig af staten/folketinget, bliver tilsvarende mindre, hvilket er det samme som at sige, at den redaktionelle uafhængighed i forhold til staten styrkes gennem den oplevede afhængighed af publikum.

Ved skattefinansiering bliver institutionernes relation til brugerne mindre direkte – mindre leverandør-kunde-agtig – og dermed bliver institutionerne psykologisk set mere åbne for påvirkning udefra. Det kan på den ene side føre til, at institutionerne i stedet bliver mere ”indadvendte”, dvs. at de i programpolitikken orienterer efter, hvad de selv finder hensigtsmæssigt (f.eks. i relation til indre hierarkier eller professionel prestige), hvorved uafhængigheden i forhold til staten nok opretholdes, mens til gengæld mediernes formål eller mission fortoner sig. Det kan på den anden side også føre til, at institutionerne orienterer sig mod de signaler, som staten som opdragsgiver og bevilligende myndighed udsender. I dette tilfælde vil den redaktionelle uafhængighed selvsagt blive begrænset, næppe så meget i form af åbenlys ”regeringsvenlighed” som af strategisk bestemt selvcensur, hvis eksistens i sagens natur vil være umulig at påvise. ...

... I relationen mellem staten og public service-medierne spiller politikernes opfattelse af medierne en vigtig rolle. Det gælder ikke mindst politikernes opfattelse af, hvilke beføjelser de har i forhold til medierne. Politikernes reelle indflydelse er i det nuværende system med licensfinansiering hverken mere eller mindre begrænset i forhold til, hvad en skattefinansiering behøver at give anledning til. Ikke desto mindre er det nærliggende at antage, at skattefinansiering kan føre til, at politikerne vil opleve, at de har større adkomst til at påvirke, hvordan medierne skal anvende de offentlige midler, der afsættes til formålet. Når der er grund til at antage, at politikerne vil reagere på denne måde, hænger det sammen med, at finansieringen af medierne ikke længere primært opfattes som et kunde-leverandør-forhold mellem medierne og deres brugere, men derimod som et forhold mellem opdragsgiverne og medieinstitutionerne. Det afgørende er i denne sammenhæng ikke de politiske beslutninger om bevillingernes størrelse, da også licensmidlernes omfang i sidste ende er politisk bestemt, men derimod det politiske incitament til at koble bevillingerne til specifikke formål. Det kendes allerede i dag fra de øremærkede licensmidler, men ved overgang til skattefinansiering er der en risiko for, at denne tendens vil blive forstærket – ikke mindst fordi det må formodes, at bevillingerne til radio og tv i større grad, end tilfældet er i dag, vil skulle *legitimeres politisk*, dvs. kræve politiske begrundelser, især hvis størrelsen af disse bevillinger indgår i en samlet prioritering af de offentlige udgifter.”

### **De fordelingsmæssige konsekvenser af skattefinansieret afskaffelse af licensen**

De fordelingsmæssige konsekvenser af en skattefinansiering vil afhænge af, hvilken finansieringsmodel der anvendes. Nedenfor beskrives de fordelingsmæssige konsekvenser ved en finansieringsmodel baseret på enten en reduktion af personfradraget eller en forhøjelse af bundskattesatsen. Principielt kan dog også andre modeller vælges – eksempelvis modgående besparelser inden for statens eksisterende rammer, en finansiering indenfor et stigende økonomisk råderum samt evt. en ufinansieret finansiering. Særligt for de to sidste ordninger gælder, at de fordelingsmæssige konsekvenser vil være ”positive” set for licensbetalernes synspunkt forstået på den måde, at licensbetalerne slipper for den nuværende licensafgift uden efterfølgende skattemæssige merudgifter.

Licensudgiften er i dag 2.080 kr. pr. husstand årligt og de samlede licensindtægter udgør godt 4,3 mia. kr. (inkl. moms). Skatteministeriet har foretaget en række konsekvensberegninger for 12 modelhusstande, hvis licensbetalingen overgik til ren skattefinansiering (jf. bilag 5). Nedenstående tabel viser, hvorledes det vil påvirke forskellige typer af husstande, hvis enten bundskatteprocenten blev sat op med 0,6 procent eller personfradraget blev reduceret med 2.600 kr., hvilket er de to måder, man mest simpelt kan opnå et provenu svarende til licensindtægterne inklusiv moms, hvis alle skatteborgere skal være med til at betale. Det skal tilføjes, at både en finansiering via en forøget bundskattesats og et reduceret personfradrag vil være i konflikt med skattestoppet, i modsætning til en finanslovsfinansiering baseret på modgående besparelser.

Da næsten hele licensprovenuet (ca. 98 pct.) opkræves fra husstandene, tager beregningerne udgangspunkt i, at afskaffelsen af licensbetalingen finansieres fuldt ud igennem de personlige indkomstskatter, medens erhvervsbeskatningen ikke bidrager til finansieringen.



**Tabel 5.1 – Fordelingsmæssige konsekvenser ved skattefinansiering af afskaffelse af licensen**

Antal skatteydere i husstanden	Type vedrørende indkomstniveau	Bundskattesats hæves med 0,6 procentpoint			Personfradrag reduceres med 2.600 kroner		
		Ændring af rådighedsbeløb pr. voksen person i husstanden som følge af omlægning fra licens- til skattefinansiering, kr.					
		Licens	Skat	Netto	Licens	Skat	Netto
1	Studerende <sup>1)</sup>	2.058	-292	<b>1.766</b>	2.058	-1.009	<b>1.049</b>
	Folkepensionist <sup>2)</sup>	1.029	-508	<b>521</b>	1.029	-1.009	<b>20</b>
	Pensionist <sup>3)</sup>	2.058	-824	<b>1.234</b>	2.058	-1.009	<b>1.049</b>
	LO-arbejder <sup>4)</sup>	2.058	-1.159	<b>899</b>	2.058	-1.009	<b>1.049</b>
	Funktionær <sup>5)</sup>	2.058	-1.978	<b>80</b>	2.058	-1.009	<b>1.049</b>
2	Studerende, par <sup>6)</sup>	1.029	-292	<b>737</b>	2.058	-1.009	<b>20</b>
	Folkepensionistægtepar <sup>7)</sup>	515	-319	<b>196</b>	515	-1.009	<b>-494</b>
	Pensionistægtepar <sup>8)</sup>	1.029	-655	<b>374</b>	1.029	-1.009	<b>20</b>
	LO-ægtepar <sup>9)</sup>	1.029	-1.159	<b>-130</b>	1.029	-1.009	<b>20</b>
	Funktionærægtepar <sup>10)</sup>	1.029	-1.978	<b>-949</b>	1.029	-1.009	<b>20</b>
3	LO-familie <sup>11)</sup>	686	-940	<b>-254</b>	686	-1.009	<b>-323</b>
	Funktionærfamilie <sup>12)</sup>	686	-1.487	<b>-801</b>	686	-1.009	<b>-323</b>

Anm.: Familietypeeksemplerne tager udgangspunkt i husstande, hvor der betales licens af farvefjernsyn. Licensens størrelse er for år 2002 på 2.058 kr. Det antages, at børn under 18 år i husstanden ikke tjener penge udover personfradraget for børn/unge, der i år 2002 er på 25.600 kr.

Pensionister med en personlig tillægsprocent på 100 kan, jf. lov om social pension, bevilges fritagelse for radiolicens og nedsættelse til halv fjernsynslicens. Den personlige tillægsprocent nedtrappes, når indkomsten udover pensionen er større end et beløb der i år 2002 er på 14.200 kr. for enlige og på 28.200 kr. for gifte og samlevende.

- 1) SU på 50.772 kr., samt lønindkomst på 36.000 kr.
- 2) Fuld folkepension på 105.396 kr., samt ATP-indkomst på 13.600 kr. Der betales halv licens.
- 3) Folkepension på 98.076 kr., ATP-indkomst på 13.600 kr., samt privat pension på 60.000 kr. Der betales fuld licens.
- 4) Lønindkomst på 250.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag på 11.500 kr.
- 5) Lønindkomst på 400.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag på 11.500 kr.
- 6) SU på 50.772 kr. hver, samt lønindkomst på 36.000 kr. hver.
- 7) Fuld folkepension på 77.196 kr. hver, samt ATP-indkomst på 13.600 kr. hver. Der betales halv licens
- 8) Folkepension på 69.936 kr. hver, ATP-indkomst på 13.600 kr. hver, samt privat pension på 60.000 kr. hver. Der betales fuld licens.
- 9) Lønindkomst hver på 250.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag hver på 11.500 kr.
- 10) Lønindkomst hver på 400.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag hver på 11.500 kr.
- 11) Lønindkomst for hver forælder på 250.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag hver på 11.500 kr. Hjemmeboende barn over 18 år med indkomst på 130.000 kr.
- 12) Lønindkomst for hver forælder på 400.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag hver på 11.500 kr. Hjemmeboende barn over 18 år med indkomst på 130.000 kr.

Med hensyn til de fordelingsmæssige konsekvenser for forskellige indkomstniveauer er billedet, at finansiering via en reduktion i personfradraget påvirker rådighedsbeløbet med samme beløb uafhængig af indkomst. Enlige bliver dog bedre stillet end familier med flere skatteydere, hvilket jo skyldes, at familier tidligere har opnået en ”mængderabat”, idet den faste licensafgift er blevet spredt ud på flere hoveder. Pensionister uden betydelig indkomst ved siden af folkepensionen bliver dårligere stillet end andre, da der kun betales halv licens, hvorved besparelsen for husstanden ved licensafskaffelsen er begrænset hertil.

En finansiering via en højere bundskattesats vil generelt være mest fordelagtig for husstande med lav indkomst. Eksempelvis vil rådighedsbeløbet for pensionistægteparret, der under gældende regler

betaler fuld licens, stige med 374 kr. pr. person, medens det vil falde med 949 kr. pr. person for funktionærægtesparret.

Konsekvenserne for rådighedsbeløbet af en skattefinansieret afskaffelse af licensen afhænger – udover af indkomsten – af antallet af skatteydere i husstanden. Ved finansiering igennem en reduktion af personfradraget vil enlige få øget rådighedsbeløbet med 1.049 kr., medens et par kun vil få øget rådighedsbeløbet med 20 kr. pr. person. Pensionistpar med halv licensbetaling bliver dårligere stillet.

I en familie med et hjemmeboende barn over 18 år, der har skattepligtig indkomst større end personfradraget, vil rådighedsbeløbet pr. voksen falde med 323 kr.

Foretages skattefinansieringen via en forøgelse af bundskattesatsen, vil der også være tale om omfordeling fra husstande med flere skatteydere til husstande med få skatteydere.

Tabellen ovenfor tager udgangspunkt i husstande, hvor hjemmeboende børn under 18 år ikke har skattepligtig indkomst udover personfradraget for unge, der i 2002 er på 25.600 kr.

Hvis eksempelvis funktionærægtesparret har et hjemmeboende barn på 16 år med en lønindkomst på 40.000 kr., vil en licensafskaffelse finansieret ved en forøget bundskattesats mindske det samlede rådighedsbeløb for familien med i alt 1.965 kr., og ikke med 1.898 kr. (2 gange 949 kr.) som vist i tabellen. I tabel 5.2 nedenfor vises den relative forøgelse af rådighedsbeløbet for familietyperne fra tabel 5.1.

**Tabel 5.2. - Nettoændring i rådighedsbeløb pr. person i husstanden ved skattefinansiering af afskaffelse af licensbetaling.**

Antal skatteydere i husstanden	Type vedrørende indkomstniveau	Rådighedsbeløb <sup>1)</sup> Kr.	Bundskattesats hæves med 0,6 procentpoint		Personfradrag reduceres med 2.600 kroner	
			Nettoændring Kr.	Nettoændring i pct. af rådighedsbeløb	Nettoændring Kr.	Nettoændring i pct. af rådighedsbeløb
1	Studerende	62.100	1.766	2,8	1.049	1,7
	Folkepensionist	85.144	521	0,6	20	0,0
	Pensionist	116.355	1.234	1,1	1.049	0,9
	LO-arbejder	152.171	899	0,6	1.049	0,7
	Funktionær	215.699	80	0,0	1.049	0,5
2	Studerende	63.129	737	1,2	20	0,0
	Folkepensionister	68.400	196	0,3	-494	-0,7
	Pensionister	100.162	374	0,4	20	0,0
	LO-arbejdere	153.200	-130	-0,1	20	0,0
	Funktionærer	216.728	-949	-0,4	20	0,0
3	LO-familie	130.716	-254	-0,2	-323	-0,2
	Funktionærfam.	173.068	-801	-0,5	-323	-0,2

Anm.: Der tages udgangspunkt i samme familietypeeksempler som i tabel 1, og dermed de samme beregninger.

1) Rådighedsbeløbet beregnes som indkomsten fratrukket skat, arbejdsmarkedsbidrag, særlig pensionsopsparing og licens.

Fra tabellen ses, at ændringen i rådighedsbeløbet for de valgte familietyper ligger mellem -0,7 pct. og 2,8 pct.

### Husstande med lav eller ingen licensbetaling.

Fordelingsmæssigt vil en skattefinansieret licensafskaffelse også berøre skatteydere, der ikke betaler licens eller betaler den lavere radiolicens eller licens for sort/hvid fjernsyn<sup>6</sup>. Konsekvenserne for rådighedsbeløbet for husstande, hvor der ikke betales licens, fremgår af kolonnerne i tabellen med angivelse af de *skattemæssige* konsekvenser for rådighedsbeløbet. Eksempelvis vil LO-arbejderen fra tabellen ovenfor, der ikke betaler licens, få en skattestigning på 1.159 kr. og 1.009 kr. ved hhv. en forøget bundskattesats og ved en reduktion i personfradraget.

### Personer der ikke betaler personlig indkomstskat

Personer, der ikke betaler skat, men som betaler licens, bliver bedre stillet ved en skattefinansiering af en licensafskaffelse. En husstand, der betaler licens af farvefjernsyn, men hvor der ikke betales skat, får øget rådighedsbeløbet med 2.058 kr. ved skattefinansiering af en licensafskaffelse. Der er ca. 46.000 husstande, hvor ingen af beboerne betaler personlig indkomstskat. Det er med det tilgængelige dataregister ikke muligt at opdele disse husstande på licensbetalere og ikke-licensbetalere.

Hvis det skal tilstræbes, at befolkningen bliver påvirket mindst muligt af en omlægning fra licens til skattefinansiering baseret på enten en reduktion i personfradraget eller en forhøjelse af bundskattesatsen, er den mest nærliggende model, for så vidt angår defordelingsmæssige konsekvenser, en reduktion af personfradraget med 2.600 kr. Udover at de nuværende sortseere, radio- og s/h-licensbetalere samt folk uden fjernsyn vil komme til at betale mere (hvilket ikke kan undgås i nogen skattefinansieringsmodel), er det ved denne model kun folkepensionist ægtepar med nedsat licens og husstande med tre eller flere skatteydere, som skal betale mere. Hvor det for ”tre skatteyder husstandene” (som udgør 4,1 procent af alle husstande) kun drejer sig om ca. 100 kr. pr person om året, hvilket udgør 0,2 procent af husstandens rådighedsbeløb, er det mere betænkeligt at pensionistægteparret, der i dag betaler nedsat licens, vil få deres rådighedsbeløb reduceret med 0,7%. Denne problemstilling kunne f.eks. løses ved, at de samme kriterier som i dag udløser nedsat licens, også skal kvalificere til at personfradraget kun reduceres med det halve beløb (1.300 kr.).

En yderligere fordel ved en reduktion af personfradraget frem for en forhøjelse af bundskattesatsen er, at det undgår at få negativ virkning på beskæftigelsen, jf. bilag 5.

Inddrages selskabsbeskatningen i finansieringen af DR og TV 2's regioner på lige fod med de personlige indkomstskatter, vil selskabsbeskatningen i runde tal skulle bære omkring 1/10 af finansieringen, og personskatterne dermed kun 9/10 (provenuet fra selskabsskatterne udgør i runde tal 1/10 af provenuet fra personskatterne). Det betyder, at de ovenfor nævnte fordelingsmæssige konsekvenser ved udelukkende af finansiere DR og TV 2's regioner over personskatterne vil kunne reduceres med omkring 1/10.

---

<sup>6</sup> Årlig licens 2002: Radio: 304 kr. Sort/hvid fjernsyn: 1.324 kr.

### Finanslovsfinansiering af DR og TV 2-regionerne

Anførte fordele	Anførte ulemper
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ingen sortseere</li><li>• Løser konvergensproblemstillingen</li><li>• Mere ligelig fordeling af udgiften pr. borger.</li><li>• Billigere at opkræve end licens</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bekymringer for, at den politiske uafhængighed reduceres, og at befolkningen i højere grad vil kunne betragte public service institutionen som repræsentant for staten frem for befolkningen.</li><li>• Finansieringen af DR og TV 2-regionerne vil i øget omfang blive underlagt overordnede finanspolitiske prioriteringer.</li><li>• De gældende licenslempelser for svagtstillede kan ikke umiddelbart videreføres uden særlovgivning.</li><li>• Bryde skatkestoppet eller kræve modgående besparelser.</li><li>• Folk uden modtageapparater skal også betale</li></ul>

## 6. Andre former for skattefinansiering

Udover skattefinansiering via indkomstskatterne eksisterer der i princippet en lang række andre mere eller mindre realistiske former for skatter og afgifter, der kunne indføres for at finansiere DR og TV 2-regionerne.

Muligheden for at indføre en særlig medieskat eller medieafgift baseret på et frameldingsprincip blev behandlet af Arbejdsgruppen vedrørende omlægning af licensopkrævningen i rapporten "Licensopkrævning 2001-2004", Kulturministeriet, oktober 2000. Det var dengang arbejdsgruppens konklusion, at hverken en medieafgift eller en medieskat ville kunne minimere antallet af sortseere og forenkle licensopkrævningen, men at der tværtimod ville "være tale om en kompliceret og omkostningskrævende administration". Udover en række praktiske administrative problemer ville det heller ikke ud fra et kontrolsynspunkt blive bedre end det nuværende system, hvorfor der ikke var udsigt til, at antallet af sortseere ville falde som følge af en omlægning. På den baggrund har arbejdsgruppen ikke inddraget disse finansieringsmodeller i sine overvejelser om alternativer til licensen.

Det var primært de retlige konsekvenser af et frameldingsprincip, og de administrative konsekvenser af at overføre opkrævningsopgaven fra DR til skattemyndighederne, som udgjorde de største barrierer for at den tidligere arbejdsgruppe kunne anbefale en medieskat. Derfor har denne arbejdsgruppe i stedet overvejet, om der kunne tænkes indført en obligatorisk - apparatuafhængig - husstandslicens. Herved ville befolkningen fortsat skulle betale direkte til driften af public service institutionerne, og mange af fordelene ved licenssystemet kunne bevares, samtidig med at konvergensproblematikken og spørgsmålet om sortseere ville blive uaktuelt. Modellen er beskrevet nærmere i kapitel 12.

## 7. Reklamefinansiering

### 7.1 Salg af reklamespots

Reklamefinansiering er den mest udbredte måde i verden at finansiere broadcasting på. Den er også i varierende grad anvendt til at finansiere public service tv rundt omkring i Europa. Inden det blev muligt at kryptere tv-signalerne og dermed kræve direkte betaling af seerne, var der ikke mange alternativer til reklamen udover licens.

Reklamefinansiering er på mange måder en hensigtsmæssig metode at finansiere broadcasting på. Ren reklamefinansieret tv opleves som gratis af seerne, da betalingen finder sted indirekte via køb af de produkter, der reklameres for. Reklameomsætningen følger væksten i samfundet, hvilket som udgangspunkt er en fordel, men også gør reklamer til en mere ustabil indtægtskilde.

En overgang til reklamefinansiering af DR og TV2-regionerne som afløsning for licensen, ville både være urealistisk og uhensigtsmæssig. For det første er markedet for tv- og radio-reklamer ikke stort nok i Danmark til at kunne dække det nuværende licensprovenu på ca. 3,4 mia. kr. (eks. moms). Omsætningen på tv-reklamemarkedet var i 2002 på 1.675 mio. kr. og 222 mio. kr. på radioreklamemarkedet<sup>7</sup>, hvilket må siges at indikere, at der ikke er basis for, at DR og TV 2-regionerne ville kunne finansieres helt eller bare primært via reklamer. Dertil kommer, at konkurrencen på tv-reklamemarkedet i forvejen er meget hård, og skulle DR og TV 2-Regionerne agere på dette marked, ville det med al sandsynlighed medføre, at de andre reklamefinansierede stationer (bl.a. TV 2, TV3 og TvDanmark) ville miste en stor portion af deres reklameomsætning, hvilket igen ville medføre lavere programkvalitet og/eller øget brugerbetaling på de kanaler<sup>8</sup>.

En svaghed ved reklamefinansieret tv er, at seerne ikke kan signalere deres præferencer igennem den pris, de er villige til at betale for det, men kun ved enten at se programmet eller ej. Dette medfører en tendens til at sende programmer med en lav kontaktpri<sup>9</sup> frem for programmer, der skaber den største velfærd for seerne (de programmer som seerne har den største betalingsvillighed overfor).

Der har traditionelt været to problemstillinger forbundet med reklamefinansiering af public service broadcasting. For det første faren for at fokus ændres for public service broadcasteren fra at tilfredsstille borgerne med gode programmer til at tilfredsstille annoncørerne. Dette vil i givet fald indebære en skævvridning af programudbuddet i retning af programmer med mere kommercielt interessante målgrupper, hvorved resten af befolkningen (særligt dem over 50 år) nedprioriteres. Denne skævhed kan dog imødegås, f.eks. i en public service kontrakt, med krav om servicering af alle borgere. Den anden problemstilling vedrører et af public service begrebets hovedmålsætninger; at skulle holde sig fri af kommercielle særinteresser. At være økonomisk afhængig af nogle store annoncører, kan få indflydelse på den redaktionelle dækning af disse annoncører eller bestemte emner, af frygt for at de ellers flytter deres reklamebudget et andet sted hen. Derved kan store virksomheder øve indflydelse på en public service institution, i situationer hvor borgerne bør kunne

<sup>7</sup> Kilde: Dansk Oplagskontrols reklameforbrugsundersøgelse 2002.

<sup>8</sup> Reklamerne på TV 2-regionerne sælges og indtægtsføres af TV 2/DANMARK, som derfor ville miste et årligt provenu på ca. 100 mio. kr., hvis dette i stedet skulle gå til TV 2-regionerne.

<sup>9</sup> Kontaktpri<sup>9</sup> er defineret som den pris det koster for stationen at opnå en seer til et program. Hvis f.eks. et program har 500.000 seere og koster en million kr. er kontaktpri<sup>9</sup> 2 kr., mens et program med 200.000 seere til 100.000 kr. har en kontaktpri<sup>9</sup> på 50 øre.

forvente en objektiv og fair fremstilling af de pågældende virksomheders gøren og laden. Omvendt kan reklamefinansiering frem for licens være med til at skabe en større politisk uafhængighed.

En generel usikkerhedsfaktor ved reklamefinansiering af alle former for tv er fremkomsten af harddiskbaserede videooptagere (bl.a. kendt under mærkerne TiVo og ReplayTv). Disse apparater udmærker sig bl.a. ved, at de kan optage og afspille tv-programmer på samme tid, hvilket gør dem særdeles velegnede til at springe reklamer over, når man ser tv. Hvilken effekt dette på sigt vil få for den reklamefinansierede tv-branche er stadigvæk for tidligt at spå om, men vurderet ud fra de amerikanske tv-netværkers reaktioner med retssager mod producenterne af disse apparater, betragtes det som en potentiel bombe under den traditionelle forretningsmodel for reklamefinansieret tv.

<b>Reklamefinansiering</b>	
Anførte fordele	Anførte ulemper
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reklameindtægter følger væksten i samfundet</li> <li>• Mindre risiko for elitær styring af programudbuddet</li> <li>• Sikrer den politiske uafhængighed</li> <li>• Er ”gratis” for seerne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustabil indtægtskilde</li> <li>• Tenderer til seermaksimerende adfærd (laveste fællesnævner)</li> <li>• Kommercielle interesser kan påvirke redaktionelle beslutninger</li> <li>• Kan opleves generende af seerne, især ved afbrydelser af programmerne (breaks)</li> <li>• Står overfor en usikker fremtid pga. den teknologiske udvikling.</li> <li>• Det er næppe muligt i Danmark, at opnå et salgsvolume, der vil kunne sikre tilstrækkelige indtægter til at sikre kvaliteten i programfladen.</li> </ul>

## 7.2 Sponsoring

I dag supplerer DR og TV2-regionerne deres licensindtægter med indtægter fra sponsoring af programmer, hvor et firma betaler for at få vist deres logo umiddelbart før og efter et specifikt program. Denne form for reklame har karakter af imagepleje og er for mange virksomheder et udmærket alternativ til spotreklamer. Markedet for sponsorater er dog endnu mindre end markedet for tv-reklamer, og vil aldrig kunne være mere end en biindtægt for DR og TV2 regionerne. Omvendt er der ingen tvivl om, at DR i dag ikke udnytter potentialet for sponsorindtægter fuldt ud, idet de kun anvender skiltesponsoring i forbindelse med sportsudsendelser. Dette skyldes en politik fra DR om, at sponsorskilte før og efter programmer ikke skal nå et omfang, så seerne begynder at få svært ved at skelne DRs programflade fra en kommerciel tv-stations, da der ikke må kunne rejses tvivl om programmets, medarbejdernes eller DRs integritet, troværdighed og uafhængighed.

Fordele og ulemper ved sponsoring er stort set de samme som ved almindelige tv-reklamer, men da der i højere grad er tale om en biindtægt, er tendenserne til seermaksimerende adfærd og faren for kommerciel afhængighed mindre. Der er dog væsentlig forskel på, i hvilken grad sponsoring er en ekstra indtægt for institutionen, eller den er forudsat i programbudgettet for det sponserede program. I det sidste tilfælde kan den økonomiske afhængighed til sponsoren være temmelig stor.

Dermed kan sponsorering af programmer, selvom det ikke er af særlig betydning for den samlede institution, godt have betydelige skadelige virkninger for bestemte programområder.



## 8. Direkte betaling (Pay Per View og abonnement)

Den teknologiske udvikling, herunder ikke mindst digitaliseringen af distributionsnettene og modtagerapparaterne, har muliggjort, at tv-signalerne kan krypteres på en effektiv måde. Seerne bliver dermed udelukket fra at kunne se de krypterede kanaler, med mindre de betaler leverandøren for et kort, der kan afkode signalet. På denne måde er det muligt at opbygge en direkte relation mellem seeren og tv-stationen, som ikke var praktisk mulig i tv-mediets første mange år. Betalings-tv er altså kendetegnet ved, at der er et mere direkte forhold mellem betaling og forbrug, i modsætning til licens, hvor alle skal betale det samme pr. husstand uafhængigt af forbrug. DR og TV 2-regionerne ville dog tidligst kunne overgå til denne form for finansiering, den dag alle tv-husstande modtager deres tv-signaler digitalt krypteret på alle distributionsplatforme og der er blevet slukket for de analoge sendemaster. Ifølge Tillægsaftale nr. 2 til mediepolitisk aftale for 2002-2006 af 3. juni 2002, er planen for digitalt terrestrisk tv i Danmark, at det skal udsendes ukrypteret og der er ikke fastlagt nogen dato for slukning af det analoge net. Derfor vil de tekniske forudsætninger for indførelse af betalings-tv på alle distributionsplatforme ikke være tilstede på kort og mellemlang sigt.

Der skelnes primært mellem to former for betalings-tv, abonnement, hvor der betales for adgang til en eller flere tv-kanaler og pay per view (PPV), hvor der betales for adgang til et enkelt tv-program, f.eks. en film eller en fodboldkamp. PPV kræver mere avanceret teknologi end abonnements-tv, herunder en returvej til operatøren, som kan registrere bestillingen og betalingen. Den nuværende teknologiske udvikling gør, at det ikke er praktisk muligt at have PPV-tjenester over det digitale terrestriske net.

Mange tv-kanaler, finansieres ved en kombination af abonnementsbetaling og reklamefinansiering, bl.a. TV3 og TV 2 Zulu.

Skulle DR overgå til ren brugerbetaling, er det mest realistisk at forestille sig, at det ville have karakter af en abonnementspakke, som ville indeholde DR1 og DR2 eventuelt med mulighed for kun at abonnere på en af kanalerne. Udover en række tekniske og administrative problemer ved en sådan model (abonnementssystemet skal dække alle distributionssystemer og operatør-platforme), ville det være svært at opnå et provenu som svarer til de nuværende licensindtægter. Spørgsmålet er hvor mange, der ville betale et abonnement svarende til licensen, hvis de havde mulighed for at vælge DR fra i deres tv-udbud. Svaret er, at det ville de fleste sandsynligvis gerne. Når man ser på hvor mange danskere der ser DR-programmer i løbet af en uge (gennemsnitligt så 84% af danskerne DR TV mindst 15 minutter om ugen i 2002, på månedsbasis er det tilsvarende tal 95%) er der ingen grund til at tro, at befolkningen ville fravælge DR i hobet. Men for hver husstand, der valgte DR fra, ville det alt andet lige være nødvendigt at sætte prisen op for resten af befolkningen. Dertil kommer øgede omkostninger til kundefølgning. Hvor licensen i dag er en relativ billig måde at indkræve penge på (52 mio. kr. i 2002) har BBC tidligere vurderet, at driftsomkostningerne ved et subscriber management system (SMS) sandsynligvis vil være 4-6 gange dyrere<sup>10</sup>, hvilket vil betyde en merpris i størrelsesordenen 100 kr. om året pr. husstand. Det er med andre ord ikke realistisk at forestille sig en overgang til abonnementsbetaling, uden at det ville indebære en øget udgift i forhold til licensen, for den del af befolkningen som fortsat ville vælge at modtage DR.

---

<sup>10</sup> BBC evidence to review panel fra 1999.

En eventuel indførelse af brugerbetaling for DR og TV2-regionerne lægger dog også op til en mere principiel diskussion om public service som offentligt eller privat gode, og de til broadcasting forbundne markedsfejl.

### **Broadcastings økonomiske karakteristika – et eksempel på markedsfejl**

Der er en række særlige økonomiske karakteristika ved broadcasting, der gør tv uegnet at handle med på linie med traditionelle varer og tjenesteydelser. Disse forhold er beskrevet i en omfattende mængde udenlandsk - særlig engelsk - litteratur om emnet, hvorimod der ikke eksisterer samme tradition for at beskæftige sig med emnet på de højere læreanstalter i Danmark.

Det mest afgørende økonomiske særtræk ved broadcasting er, at det har en marginalomkostning på nul (indenfor et givent dækningsområde). Dette betyder, at prisen på et tv-program er den samme uanset om det ses af 10.000 mennesker eller af 2 millioner.

At nogen forbruger et tv-program forhindrer ikke andre i at gøre det, tilmed på samme tid. Denne ikke-eksklusivitet ved tv-forbrug gør, at et tv-program er et offentligt gode. At noget er et offentligt gode betyder ikke, at det skal være det offentlige som leverer det, selv om det ofte er tilfældet. Det forhold, at det er blevet teknologisk muligt at handle med tv-programmer på samme betingelser som man handler private goder, ændrer ikke ved, at et tv-program stadigvæk pr definition er et offentligt gode, særligt hvis man anskuer det igennem en velfærdsøkonomisk optik.

Når et tv-programs marginalomkostning er nul betyder det, at den traditionelle udbud/efterspørgsels ligevægt ophæves. I et velfærdsteoretisk perspektiv er den samfundsoptimale pris for et offentligt gode, der hvor de marginale omkostninger ved at producere det sidste gode er lig marginalindtægten ved at sælge dette sidste gode.

Da det ikke vil koste noget at "producere" en ekstra "enhed" tv til en forbruger, vil det principielt ikke medføre tab at sælge en sådan yderligere "enhed" til nul kroner. En pris på nul vil imidlertid ikke kunne dække virksomhedernes faste omkostninger. Da det naturligvis ikke kan lade sig gøre at indføre diskriminerende priser, således at alle seere betaler det, de mener tv-programmet er værd for dem, er det nødvendigt enten at udelukke nogen eller at give det "gratis" ud til alle og finde finansieringen på en anden måde. Denne form for markedsfejl er også baggrunden for, at tv traditionelt har været finansieret indirekte, primært gennem reklamer og licens.

En af de mest rodfæstede punkter i enhver public service definition er, at det er til for hele befolkningen, og at der derfor bør være adgang for alle til public service kanalerne. En eventuel indførelse af krypterede public service kanaler med brugerbetaling vil bryde med dette princip. Den del af befolkningen, som ikke vil eller ikke kan betale, ville blive forhindret i at se disse kanaler, selvom denne gruppe givetvis ville bruge dem i flere situationer, hvis de var "gratis" til rådighed. Da marginalomkostningen ved broadcasting er nul og den ene seers forbrug ikke forhindrer en anden seer i at forbruge det samme produkt samtidigt, vil krypterede public service kanaler således alt andet lige medføre et velfærdstab for samfundet (jf. ovenstående tekstboks).

Hertil kommer, at indførelse af betalings-tv, og i særdeleshed PPV, vil have stor betydning for udbuds- og forbrugsmønstre. Man kan gøre prisen for et tv-program op på to måder. Den totale pris eller prisen pr. opnået seer - den såkaldte kontaktpriis. Kontaktpriiserne på public service tv's

nuværende programudbud varierer markant fra program til program. Ofte vil de programmer, som har de dyreste produktionsomkostninger, ikke være dem med de højeste kontaktpriiser, da de som regel ligger i prime time og har høje seertal (f.eks. programmer som Rejseholdet). Et relativt billigt danskproduceret program, som sendes udenfor prime time, vil derimod ofte have en højere kontaktpriis, fordi der ikke er nær så mange, der ser det. I en pay per view sammenhæng ville dette medføre, at det forholdsvis billige, men ”smalle” program bliver dyrere for seeren at købe, end det dyre udstyrsstykke til flere millioner kr. per afsnit. Dette ville efter alt at dømme give sig udslag i forbruget af disse programtyper, da seeren vil føle at han/hun får mere for pengene ved at købe den dyre produktion. Denne mekanisme er særlig relevant i et land af Danmarks størrelse, da kontaktpriiserne for nationalt produceret tv jo altid vil være større, desto mindre det potentielle seergrundlag er.

Betalings-tv har yderligere den ulempe, at det for at tiltrække seere er nødvendigt at operere med betydeligt større markedsføringsbudgetter, som trækker penge væk fra programfladen. Generelt gælder det for betalingskanaler, at de bruger en markant mindre procentdel af deres omsætning på programfladen end f.eks. licensfinansierede kanaler gør. Det er tidligere blevet estimeret, at betalingskanaler kun bruger ca. 40 procent af deres omsætning på programmer<sup>11</sup>, hvor en kanal som DR bruger ca. 70 procent af sine midler på programfladen. Udover markedsføringsomkostningerne er det specielt driften af kundefølgningssystemet, som trækker penge væk fra programfladen.

Hvis finansieringen af public service tv gøres direkte afhængigt af public service institutionernes evne til at generere omsætning på et frit betalings-tv marked, vil det uundgåeligt føre til, at det traditionelle public service udbud vil træde i baggrunden for kommercielle hensyn. Pay per view- og abonnements tv er pr. definition kommerciel virksomhed og vil samtidigt betyde, at flere seer vil fravælge public service tilbuddet, hvorfor betalings-tv vanskeligt kan forenes med public service tanken.

<b>Betalings-tv</b>	
Anførte fordele	Anførte ulemper
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klare prissignaler (specielt for PPV)</li> <li>• Direkte relation mellem betaling og forbrug (specielt for PPV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vil medføre velfærdstab som følge af eksklusion.</li> <li>• Færre midler går til programfladen</li> <li>• Vil begrænse mangfoldighed i udbud og forbrug.</li> <li>• Er dårligere til at skabe fælles referencepunkter og ”national samhørighed”.</li> </ul>

<sup>11</sup> Ifølge en Arthur Andersen rapport til EBU fra 1998.

## 9. Øvrige finansieringsformer

### 9.1 Koncessionsafgift (overførsel fra kommercielle broadcastere)

En opkrævning af koncessionsafgift på reklamefinansierede broadcastere finder sted i flere lande, herunder Sverige (TV4), Norge (TV2) og Finland. En koncessionsafgift vil ofte blot gå direkte i statskassen, men f.eks. i Finland gik den kommercielle tv-station MTV3's koncessionsafgift i mange år direkte til YLE og fungerede dermed som en finansieringsform for public service (ordningen er i dag afviklet). Koncessionsafgiftens størrelse kan være afhængig af kanalens reklameomsætning. Baggrunden for at indføre en koncessionsafgift er, at broadcasteren får ret til at anvende en naturligt begrænset ressource (sendefrekvenserne), og at broadcasting kan være særdeles profitabelt, særligt i lande med stort befolkningstal, hvis virksomheden har succes med at nå ud til et stort antal seere. Dette skyldes de tidligere nævnte meget lave marginalomkostninger ved broadcasting. Da udviklingen generelt går i retning af flere kommercielle stationer med skarp indbyrdes konkurrence, bliver værdien af koncessionerne mindre og mindre, hvorfor koncessionsafgifter som en væsentlig indtægtskilde, efter alt at dømme er nedadgående. Dertil kommer, at der kun ville kunne opkræves koncessionsafgifter fra aktører med danske tilladelser, hvilket udelukker de fleste kommercielle kanaler, da de sender på udenlandske satellit tilladelser (bl.a. TV3 og TvDanmark 1).

Da det danske reklamemarked er lille, er tanken om at finansiere DR og TV2 regionerne helt eller delvist via overførsler fra kommercielle aktører (herunder et privatiseret TV2) formentlig urealistisk. Valgte man i Danmark at indføre koncessionsafgift på de kommercielle tv-stationer med danske sendetilladelser, ville det presse en branche der i forvejen har svært ved at generere overskud, og der kunne aldrig blive tale om et provenu, som tilnærmelsesvis kunne dække DR og TV 2-regionernes udgifter, da disse er større end de kommercielle stationers samlede omsætning.

<b>Finansiering af DR og TV 2-regionerne via koncessionsafgift</b>	
<b>Anførte fordele</b>	<b>Anførte ulemper</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• "Gratis" for seerne</li><li>• Sikrer public service institutionernes politiske uafhængighed</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kræver et stort reklamemarked for at kunne gøre en forskel i finansieringen af public service</li><li>• Gør public service indtægterne konjunkturafhængige, uden public service institutionerne selv kan agere.</li></ul>

### 9.2 Kommerciel sidevirksomhed

Kommerciel sidevirksomhed indbefatter bl.a. programsalg, merchandising, overtaksering, udnyttelse af arkiver mv. Det er i dag muligt for DR og TV 2-regionerne, at supplere licensindtægterne med indtægter fra salg af forskellige produkter og services, der ofte vil være tilknyttet populære tv-programmer. Bruttoindtægterne fra disse aktiviteter udgør dog en forsvindende lille del af DRs samlede omsætning, ca. 30 mio. kr. i 2002. Salg af merchandise fungerer dog ikke nødvendigvis kun som en biindtægt, men vil også ofte være et vigtigt led i institutionens branding strategi.

En forholdsvis ny type af indtægt, er de såkaldt overtakserede SMS eller telefon services, som er tilknyttet en række programmer. Her betaler seeren for at deltage i en eller anden form for

interaktivitet med programmet (f.eks. afstemninger, quizzer, tekstbeskeder på skærmen). Disse overtakseringstjenester vil i fremtiden næppe kunne fungere som en væsentlig alternativ indtægtskilde til licensen. DR opgiver sine indtægter fra SMS mv. til at være 1 mio. kr. i 2002, hvilket så skal ses ifht. distributionsomkostningerne.

En særlig problemstilling for DR er, i hvilket omfang institutionen skal have mulighed for at tjene penge på sit omfattende arkivmateriale. DR kan sandsynligvis tjene penge på, at give seerne adgang gennem PPV tjenester eller betalingskanaler, men en sådan merindtægt vil kun kunne udgøre et mindre supplement til licensindtægterne.

Der er altid en risiko for, at hvis DR og TV2-regionernes indtægter gøres meget afhængige af kommercielle sideaktiviteter, vil en uhensigtsmæssig stor del af virksomhedens fokus gå fra løsningen af den egentlige public service opgave, til sikring af det kommercielle indtægtsgrundlag.

#### Udenlandske erfaringer

I England har BBC succes med at tjene penge på kommercielle sideaktiviteter som salg af programmer og diverse merchandise artikler, igennem deres kommercielle arm BBC Worldwide (106 mio. £. tilførtes BBC i 2001/2002). Der er dog stor forskel på en engelsksproget mediemastodont som BBC og DR, og det er ikke realistisk at forestille sig at DR kunne opnå en tilnærmelsesvis tilsvarende international succes, da det er de engelsksprogede programmer, som dominerer det internationale marked for tv-programmer.

I relation til danske forhold er det mere nærliggende, at sammenligne med den norske public service institution NRK's kommercielle arm "NRK aktivum". Denne blev stiftet i 1997 for at udnytte det kommercielle potentiale i NRK's programproduktion igennem programsalg til andre broadcastere, salg af video/dvd og merchandise-produkter til private, interaktive tjenester m.m., med henblik på at skabe en alternativ indtægtskilde for NRK. Hidtil har NRK's indtægter fra denne virksomhed været relativt beskedne (ca. 30 mio. NOK. i 2002, svarende til under 1 procent af de samlede indtægter).

Selv med en kraftig satsning på kommercielle sideaktiviteter som i Norge, vil en overførsel af overskud fra de kommercielle sideaktiviteter til public service programfladen, kun kunne udgøre et marginalt supplement til licensindtægterne.

Finansiering af DR og TV 2-regionerne via kommerciel sidevirksomhed	
<b>Anførte fordele</b>	<b>Anførte ulemper</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Er "gratis" for seerne</li><li>• Mindsker afhængigheden af licensmidlerne.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lille økonomisk potentiale</li><li>• Risikere at fjerne fokus fra public service opgaven</li></ul>

## 10. Kombination af flere finansieringstyper

Det er efterhånden mere reglen end undtagelsen, at en broadcaster finansieres via en kombination af mere eller mindre væsentlige indtægtskilder. F.eks. blev TV 2 oprindeligt konstrueret med en hybridfinansiering bestående af reklameindtægter suppleret med licensindtægter. På samme måde er de fleste kommercielle tv-kanaler i Danmark finansieret ved en kombination af betaling (kabelvederlag eller satellitabonnement) og reklame, f.eks. TV3 og TV 2 Zulu.

Man kan skelne mellem to typer af blandingsfinansiering. Den hvor man kombinerer forskellige finansieringstyper på samme tid (f.eks. reklame og abonnement) og den hvor man benytter forskellige betalingsformer på forskellige tidspunkter i medieproduktets livscyklus, f.eks. licensfinansieret ved broadcast visning, og direkte betaling ved senere individuel download fra Internettet.

DR og TV 2-regionerne har i dag en meget beskeden blandingsfinansiering, da man bl.a. tjener lidt på programsalg, sponsering, billetindtægter, SMS mv.

Der kan i den forbindelse skelnes mellem finansiering af kollektive og individuelle tjenester. De kollektive ydelser er karakteriseret ved at omkostningen er uafhængig af forbruget (broadcasting), hvorimod omkostningerne stiger ved øget forbrug af de individuelle ydelser, jf. tabel 10.1.

**Tabel 10.1 – Sondring mellem kollektive og individuelle ydelser**

	<b>Broadcast (kollektivt)</b>	<b>Individuelle tjenester</b>
<b>Ydelse</b>	Samme program/ydelse stilles til rådighed for alle på samme tid.	Brugeren rekvirerer en individuel ydelse, f.eks.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Salg af bøger og CD'er mv.</li> <li>▪ Brug af net tjenester</li> <li>▪ Telefonafstemning</li> <li>▪ SMS</li> </ul>
<b>Finansiering</b>	Finansieres kollektivt gennem licensbetalingen  (flere brugere medfører ikke øgede omkostninger)	Betales individuelt (efter forbrug)  (omkostningerne stiger med øget forbrug/flere brugere)

Sondringen mellem kollektive og individuelle ydelser er meget vigtig i relation til hvad licensen skal bruges til. Hvor eksempelvis DRs kerneydelse er broadcasting af radio og tv-kanaler, hvilket meget naturligt finansieres af licensen, er det mere oplagt med en art brugerbetaling på de mere individuelle ydelser som Internet tjenester, SMS-services og bog/CD udgivelser. I dag har DR brugerbetaling på alle sine individuelle ydelser, på nær Internet-tjenesterne.

På den baggrund er det en principiel mulighed, at DR og TV 2-regionerne kan opkræve betaling for de mere omkostningskrævende internet-tjenester, først og fremmest download af arkiverede programmer, da det kan hævdes at licensindtægterne ikke bør anvendes på så omkostningskrævende en individuel service, ligesom det heller ikke er gratis at rekvirere en båndkopi af en udsendelse hos DR. Hvis DR og TV 2-regionerne fremover i stigende grad stiller alt deres indhold gratis til rådighed igennem deres portal, vil det kunne vurderes at være konkurrenceforvridende i forhold til den kommercielle online-branchen. De mere aktuelle nyhedstjenester og serviceinformationer til forskellige tv- og radio programmer, bør dog under alle omstændigheder fortsat være finansieret via licensen.

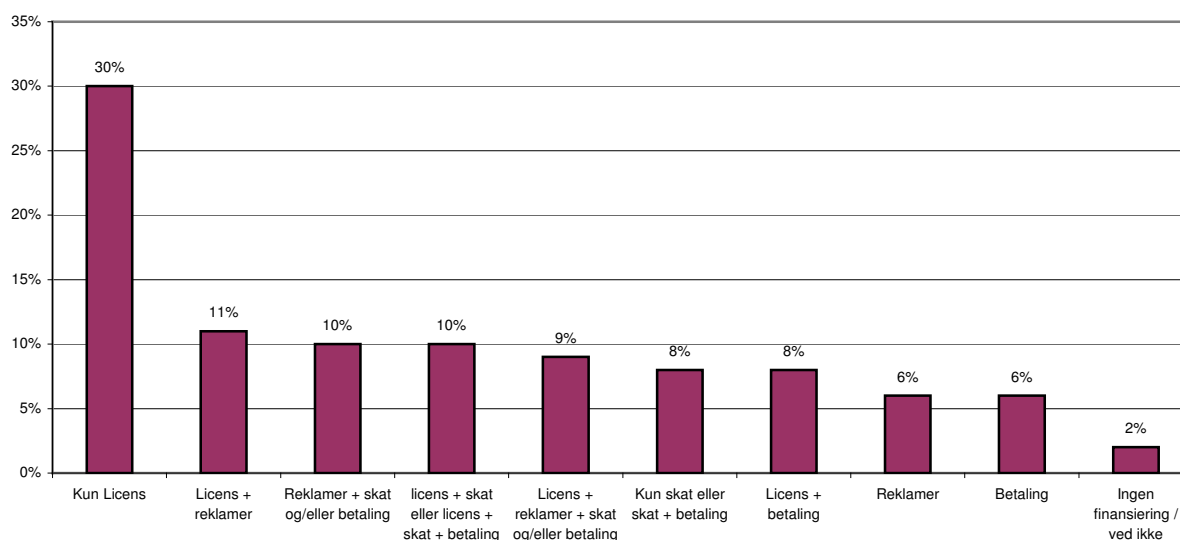
## 11. Befolkningens holdning til licensen og andre finansieringsformer

### Licensundersøgelsen 2001

AIM foretog i 2001<sup>12</sup> en undersøgelse af folks holdning til forskellige finansieringsmetoder af DR. Spørgsmålene i undersøgelsen har været formuleret således, at deltageren har kunne svare bekræftende på flere typer af finansiering, hvorfor der er opstillet en række kombinationer af finansieringsmetoder i nedenstående søjlediagram.

**Figur 11.1 – Befolkningens foretrukne finansieringsmetode for DR**

Finansieringsholdninger - Alle adspurgte (base: 1510)

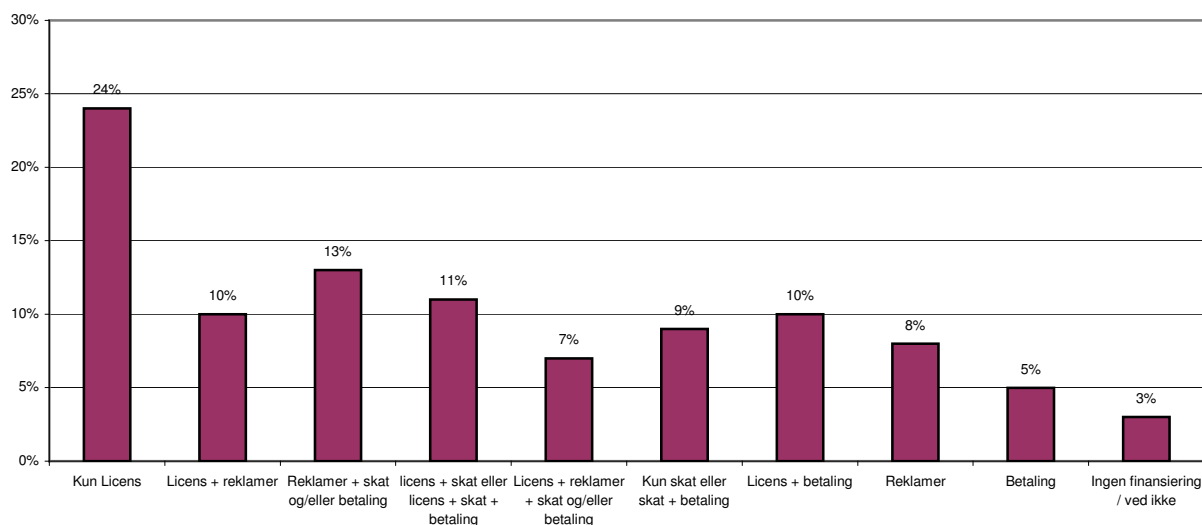


Af figur 11.1 fremgår det, at befolkningens foretrukne finansieringsform af DR stadigvæk er licensen. 30 procent nævner licensen som eneste finansieringskilde, mens yderligere 37 procent nævner licensen i kombination med andre finansieringsformer. Forestillingen om et rent reklamefinansieret eller rent betalingsfinansieret DR har kun tilslutning fra 6 procent af befolkningen til begge former. Direkte adspurgt om man foretrækker finansieringen af DR som licens eller betalt over skatten svarer 67 procent licens og 21 procent skat, resten ved ikke.

<sup>12</sup> En lignende undersøgelse af holdninger til forskellige typer finansiering blev foretaget i 1999. Tallene egner sig dog ikke umiddelbart til sammenligning, på grund af metodiske forskelle i spørgeskemakonstruktionen.

**Figur 11.2 – Den foretrukne finansieringsmetode for DR blandt folk med betalings-tv**

Finansieringsholdninger - Blandt folk med adgang til betalingskanaler (Base: 176)



Den lave tilslutning til betalingsfinansiering kan ikke forklares ud fra folks manglende erfaring med betalings-tv. Ser man isoleret på befolkningsgruppen med adgang til betalingskanaler i ovenstående søjlediagram, er tilslutningen til en ren betalingsmodel af public service fem procent, hvilket er cirka det samme som for hele befolkningen.

**Tabel 11.1 - Hvor mange har peget på hver af de forskellige finansieringsformer**

	Total	13-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-61 år	62-75 år	+76
Licens	67%	65 %	53 %	61 %	66 %	71 %	81 %	88 %
Reklamer	36%	36%	47%	37%	38%	36%	28%	22%
Over skatterne	25%	19 %	29 %	28 %	27 %	30 %	20 %	13 %
Brugerbetaling	35%	37%	42%	44%	38%	31%	22%	12%
I alt*	163%	157%	171%	170%	169%	168%	151%	135%

\*Mulighed for flere svar, hvorfor summen er over 100%

Ovenstående tabel 11.1 viser hvor mange der har peget på hver finansieringsform uanset kombination, fordelt på alder. Licensen er den finansieringsmetode som flest peger på (67%), alene eller kombineret med andre, indenfor alle aldersgrupper. Licensen er mest upopulær blandt de 20-29 årige, hvor kun 53% peger på licensen. Reklamefinansiering er den næstmest populære finansieringsmetode (36%), dog ikke hos de 13-19 årige og de 30-39 årige, hvor det er brugerbetaling, som er den anden højest rangerede finansieringsform. I alt er der 35% der peger på brugerbetaling som en mulighed, enten alene (6%) eller i kombination med andre finansieringsmetoder. Skattefinansieringen er den klart mest upopulære finansieringsform. Kun 25 % peger på skat som en mulighed for finansiering af DR, hvilket der er en forholdsvis jævn enighed om på tværs af aldersgrupperne.

For en mere detaljeret gennemgang af befolkningens holdning til forskellige finansieringsmetoder af DR henvises til bilag 7.



## 12. Tre modeller for ændring af DR og TV 2-regionernes finansiering

Arbejdsgruppen har nærmere drøftet tre overordnede modeller, hvorved finansieringen af DR og TV 2-regionerne kan fremtidssikres. Disse er:

1. En ændring af det eksisterende licensregelsæt, således at der tages højde for konvergensudviklingen og det samtidigt forenkles. Licenspligten udvides således til bl.a. pc'er der kan modtage radio og/eller tv.
2. En grundlæggende ændring af licenskonceptet, således at licensen fungerer som en obligatorisk licens/public service afgift på husstands niveau.
3. Overgang til finanslovsfinansiering.

### Model 1 – Opkrævning af licens på alle apparater, der kan modtage radio og tv

Ønsket om at fremtidssikre finansieringen af public service kræver ikke nødvendigvis en fuldkommen afvikling af det eksisterende licenssystem og indførelse af en helt ny finansieringsstruktur, f.eks. via indkomstskatten. Det er arbejdsgruppens vurdering, at man med en tilpasning af det eksisterende licenssystem kan nå et langt stykke vej i forhold til at fastholde et, også på længere sigt, fornuftigt finansieringsgrundlag for DR og TV 2-regionerne. Nedenstående to punkter skal betragtes som de vigtigste ud af en vifte af muligheder, der alle kan bidrage til at sikre licensens fortsatte levedygtighed.

- I praksis indføre licenspligt for alle husstande som er i besiddelse af et apparat, som kan modtage radio eller tv-signaler, uanset distributionsformen og apparatets benævnelse.

Som reglerne praktiseres i dag af DR, opkræves der ikke licens på apparater, der kan modtage radio- eller tv-signaler via internettet, selvom DR mener, at reglerne i princippet gør sådanne apparater licenspligtige. DR har valgt ikke at opkræve licens for apparater med internetadgang, før der ligger et klart politisk signal om, at det er i orden, at de gør det. I de kommende år vil der i stigende omfang findes computere, mobiltelefoner og andre apparater, som kan gengive radio- og/eller tv-programmer, og hvor distributionsmetoden i nogle tilfælde vil være internetbaseret. Med sigte på at undgå afgrænsningsproblematikken for radio- og tv-apparater (jf. afsnittet om konvergensudviklingen ovenfor), kan det fastslås, at DR har mandat til at opkræve licens på alle apparater, som er i stand til at modtage radio- eller tv-signaler, uanset distributionsmetode og apparatets primært tilsigtede anvendelse eller benævnelse i øvrigt.

M.h.t. konsekvenserne er de forskellige i forhold til private brugere og virksomheder/institutioner.

#### Private brugere

For så vidt angår de private brugere vil en sådan ændring ikke medføre nævneværdigt flere licenspligtige husstande, fordi 99 procent som tidligere nævnt i forvejen er licenspligtige, da de allerede har radio eller tv i hjemmet. Den her foreslåede licensmodel vil derfor sandsynligvis ikke virke bremsende på den almindelige befolknings optagelse i netværkssamfundet. Men på længere sigt vil det sikre, at antallet af licensbetalende husstande ikke falder som følge af at disse enten

fravælger traditionelle radio/tv-apparater, eller at de ikke længere har apparater, hvis primære tilsigtede anvendelse er radio- eller tv-modtagning.

I takt med, at brugernes fravalg af traditionelle tv-apparater, måtte blive en realitet, vil antallet af private brugere, der oplever at skulle betale licens af et apparat, som de ikke primært opfatter som en radio eller et tv-apparat, dog stige. Brugerne vil i stedet opleve, at de betaler licens for alt Internet-udstyr, hvad enten dette er en PC, en mobiltelefon, eller et apparat med flere sideordnede anvendelser. Enkelte medlemmer af udvalget vurderer, at dette udgør et betydeligt IT-politisk problem, set i lyset af regeringens overordnede målsætninger om at gøre Danmark til et IT-foregangsland og at stimulere danskernes IT- og internet-anvendelse.

Derudover har modellen en række praktiske implikationer, idet det må afklares, hvilken størrelse/type licens der skal betales for de enkelte apparat-typer, herunder om der skal betales samme størrelse licens på alle apparater? Det kan ikke afvises, at licensen i sig selv vil påvirke volumen i det samlede salg af de pågældende former for apparater negativt.

### Virksomheder og institutioner

Derimod vil en sådan udvidet licenspligt, udfra de eksisterende erhvervslicensregler, medføre en betragtelig merudgift for virksomheder med mange pc-arbejdspladser. En sådan skævhed kan imødegås ved, at licensreglerne for erhvervs- og institutionslicensen forenkles, således at en virksomhed betaler licens uafhængigt af antallet af pc'er/apparater i virksomheden, helt ligesom en almindelig husstand, men til gengæld betaler den samme fulde licenssats som private husstande. En sådan ændring ville være med til at forenkle licenssystemet og lette administrationen. Til gengæld vil virksomheder med mange apparater, f.eks. hoteller, slippe billigere ved kun at skulle betale det samme som en lille virksomhed med et apparat. Dermed vil licensbetalingen ikke nødvendigvis afspejle den nytte, virksomheden har ved at besidde flere apparater.

Indføres denne type licens, vil en lang række virksomheder, som i dag har en eller flere pc'er med internet adgang, men intet radio- eller tv-apparat, skulle betale licens. Der er 93.305 virksomheder (pr. 1.1.2003), der betaler licens, mens antallet af aktive virksomheder i Danmark kan opgøres til ca. 500.000. Hvor mange af de ikke-licens betalende virksomheder, som har en eller flere pc'er, vides ikke præcist. Danmarks Statistiks IT-statistik for 2003 angiver imidlertid at 95 % af alle virksomheder med mere end 5 ansatte har en PC, så det vil være langt hovedparten. For disse virksomheder vil der være tale om en ny afgift. Det forekommer ikke sandsynligt, at en pligt til at betale én licens pr. virksomhed, vil virke bremsende for erhvervslivets vilje til at koble sig på internettet. Alle virksomheder, som i dag betaler licens for flere apparater, ville derimod få en besparelse på licensudgiften.

- Erhvervs- og institutionslicensen afskaffes

Hvis det vurderes, at omkostningen for erhvervslivet ved at skulle betale licens for pc'er med internetadgang er uacceptabel, da det vil medføre, at en mængde små og mellemstore virksomheder skal begynde at betale licens, kan det overvejes i stedet at afskaffe erhvervs- og institutionslicensen. Et sådant forslag kan virke temmelig radikalt og skal da også alene ses på baggrund af, at erhvervs- og institutionslicensen i dag kun udgør 1,6 procent af det samlede licensprovenu. Argumenterne for,

hvorfor erhvervslivet kan friholdes, er altså af ren pragmatisk art, og ikke udtryk for en principiel holdning til, at erhvervslivet ikke bør bidrage til finansieringen af public service medierne.

Valgte man at friholde erhvervslivet for licensbetaling, ville indførelsen af en udvidet

### **Yderligere muligheder i forbindelse med justering af licensregelsættet**

Udover det ovenstående meget væsentlige forslag til udvidelse af apparatdefinitionen, har DR stillet forslag om yderligere justeringer af licensopkrævningen. Bl.a. følgende:

- Afskaffelse af s/h licensen

Det fremgår af tabel 5.5, at kun ca. 2000 husstande i dag har et s/h-tv som deres eneste tv-apparat. Dette tal vil snart nærme sig nul, da s/h apparater med normale skærmstørrelser er gået ud af produktion for mange år siden. Der er derfor ingen grund til at opretholde denne type licens, som på nuværende tidspunkt mest består af et antal husstande (ca. 2/3 dele), som burde betale farvelicens, men har "glemt" at ændre tilmeldingen. Den provenumæssige gevinst er lille (4-5 millioner kr.), men det vil samtidigt være med til at forenkle licensregelsættet, og dermed billiggøre administrationen.

- Skærpede krav til indberetning fra butikker

DR-licens har i stigende omfang problemer med at få indberetninger fra forhandlere af radio og tv. DR har i de seneste år modtaget stadig færre indberetninger fra forhandlere - og udviklingen i antallet af indberetninger svarer ikke til udviklingen i salget af licenspligtige apparater. I 2003 forventes et fald i antallet af indberetninger på ca. 50 pct. (baseret på indberetningstal i september) i forhold til 2000, mens faldet i salg af apparater i perioden blot er ca. 13 pct. Særligt nogle af de store discountkæder har vist sig uvillige til at meddele navn og adresse på kunder som de sælger licenspligtige apparater til. Licensbekendtgørelsens eksisterende sanktionsmulighed i forhold til butikker, der ikke opfylder deres oplysningspligt, har vist sig utilstrækkelig.

Indberetningspligten bør derfor opstrammes, så forhandlerne på anmodning fra DR har pligt til at oplyse den (revisor-godkendte) omsætning på salg af modtageapparater. Disse oplysninger vil gøre det muligt for DR - eventuelt gennem stikprøver - at vurdere om indberetningspligten overholdes. Endvidere bør forhandlerne kunne blive pålagt, at alt salg af radio & tv skal indberettes, ikke kun - som i dag - det over 2.500 kr. Med det forholdsvis store prisfald på modtagerapparater, må det formodes, at der omsættes en del i denne priskategori.

apparatdefinition som tidligere nævnt kun have den betydning, at licensen på længere sigt ikke blev presset af, at en stigende andel af befolkningen overgik til net-baseret broadcast i deres eget hjem, som følge af udbredelsen af bredbånd i private husstande. En afskaffelse af erhvervs- og institutionslicensen vil i sagens natur også forenkle licenssystemet og medføre besparelser for DR-licens. Det vil dog ikke desto mindre blive noget dyrere for husstandslicensbetalerne, hvis erhvervs- og institutionslicensen blev afskaffet. Provenumæssigt vil en afskaffelse af erhvervs- og institutionslicensen alt andet lige betyde, at husstandslicensen må forhøjes med næsten 2 procent.

En sådan gennemgribende justering af det eksisterende licensregelsæt, ud fra de ovenstående punkter, vil være det mindst indgribende af de tre beskrevne modeller, men dog også en løsning, hvor bl.a. sortsening stadigvæk vil kunne finde sted. Konvergensproblematikken vurderes derimod at blive imødekommet i tilstrækkeligt omfang.

Gennemføres denne model, vil DR få et tilpas fremtidssikret grundlag at kræve licens op på, hvor der undgås usikkerhed om definitioner af radio og tv-apparater mv. Men nogen fuldstændig sikkerhed for, at antallet af licensbetalere (og provent) kan fastholdes på det nuværende niveau, eksisterer ikke.

	<b>Fordele ved model 1</b>	<b>Ulemper ved model 1</b>
<b>I forhold til model 2</b>	<p>Folk uden apparater bliver ikke tvunget til at betale.</p> <p>Ingen konflikt med skattestoppet eller behov for finanspolitiske prioriteringer.</p>	<p>Sortseerproblematikken løses ikke</p> <p>En evt. licenspligt på apparater med internetadgang kan måske have negative IT-politiske konsekvenser for erhvervslivet (hvis erhvervslicensen fastholdes).</p> <p>Et større antal butikker vil påføres den administrative byrde forbundet med indberetning af solgte enheder.</p>
<b>I forhold til model 3</b>	<p>Folk uden apparater bliver ikke tvunget til at betale.</p> <p>Uafhængighedsspørgsmålet er ikke til diskussion.</p> <p>Brugerbetalingselementet fastholdes.</p> <p>Ingen konflikt med skattestoppet eller behov for finanspolitiske prioriteringer.</p>	<p>Sortseerproblematikken løses ikke</p> <p>En evt. licenspligt på apparater med internetadgang kan måske have negative IT-politiske konsekvenser for erhvervslivet (hvis erhvervslicensen fastholdes).</p> <p>Et større antal butikker vil påføres den administrative byrde forbundet med indberetning af solgte enheder.</p> <p>Dyrere at opkræve</p>

## Model 2 - Obligatorisk licens/public service afgift

- Licensens gøres uafhængig af apparatbesiddelse, således at alle husstande skal betale licens
- Radio- og s/h licens afskaffes
- Licensen opkræves fortsat pr. husstand
- DR har fortsat ansvaret for opkrævningen
- Eksisterende regler vedrørende nedsat licens for bestemte grupper fastholdes
- Alternativ 1: Erhvervs- og institutionslicensen afskaffes
- Alternativ 2: Erhvervs- og institutionslicensen forenkles til ”en virksomhed en licens”

Baggrunden for denne model er, at alle husstande i Danmark, med ganske få undtagelser, er i besiddelse af en radio eller tv-modtager. Derfor er det nærliggende at afskaffe kravet om apparatbesiddelse, med sigte på at komme sortseningen til livs og imødegå de eksisterende og fremtidige problemer med apparatdefinitioner og en eventuel pc-licens. I modsætning til en eventuel finanslovsfinansiering, vil denne model holde provenuet udenfor finansloven samt fastholde princippet om betaling pr. husstand. Dermed vil DR og TV 2-regionerne kunne bevare den grad af uafhængighed, som eksisterer i det nuværende licenssystem. En sådan model vil dog ifølge Justitsministeriet kræve lovhjemmel.

Ud fra de samme overvejelser som i model 1, lægges der også i denne model op til at erhvervs- og institutionslicensen enten afskaffes eller ændres til én obligatorisk licens pr. virksomhed.

Ud fra afsnittet om sortsening (i kapitel 4) kan det konkluderes, at en indførelse af en obligatorisk licens vil ”indfange” de ca. 233.000 husstande med farve-tv, som i dag enten slet ikke betaler, eller betaler for lidt licens. Derimod vil de, der hverken har tv eller radio (som maksimalt udgør ca. 25.000 husstande<sup>13</sup>) skulle betale licens for noget, de ikke bruger i deres eget hjem. De ca. 50.000 husstande uden tv, men med radio, skal betale en højere licens end i dag (1.569 kr. mere hvis erhvervs- og institutionslicensen blev afskaffet).

De eksisterende farvelicens betalere vil til gengæld kunne få deres licensudgift nedsat med omkring 10 procent.<sup>14</sup>, såfremt det eksisterende provenu skal dækkes af alle husstande, og med helt op til 25 procent, hvis der også indførtes en obligatorisk erhvervslicens, afhængigt af den valgte virksomhedsafgrænsning.

Det forhold, at en lille gruppe af befolkningen skal betale for noget, de ikke bruger, kan umiddelbart virke problematisk, om end det samme også ville gøre sig gældende ved en eventuel overgang til finanslovsfinansiering. Man bør dog være opmærksom på, at alle mennesker - med eller uden radio/tv – under alle omstændigheder har indirekte glæde af, at der eksisterer et public service mediasystem, som ”oplyser” befolkningen og skaber en fælles national (og regional) referenceramme. Dertil kommer, at DR og TV 2-regionerne både fungerer som demokratiets vogtere og er dannende og kulturbærende institutioner for alle danskere. Der skal også huskes på, at befolkningen allerede via deres indkomstskatter betaler til en række serviceydelser, som de ikke benytter, men det er blot mindre synligt. F.eks. er det kun ca. 39 procent af befolkningen, som årligt benytter folkebibliotekerne<sup>15</sup>. Det må dog ikke desto mindre formodes, at en fjernelse af

<sup>13</sup> Dette maksimum forudsætter, at alle uden et radioapparat heller ikke har et fjernsyn i hjemmet.

<sup>14</sup> Her forudsættes, at antallet af husstande med nedsat licens er på det samme niveau som i dag, 310.000.

<sup>15</sup> Jf. Folkebiblioteksstatistik 2002

frivillighedselementet og dermed den traditionelle psykologiske sammenhæng mellem betaling og forbrug, vil blive mødt med modvilje i dele af befolkningen.

I forbindelse med en sådan model ville det være vigtigt, hvordan hhv. en husstand og en virksomhed (hvis man valgte at fastholde en erhvervslicens) blev defineret. Defineres "en husstand" som de personer over 18 år, der er registreret på samme adresse i Folkeregistret, vil DRs Licenskontor løbende kunne få disse oplysninger elektronisk fra CPR-kontoret i Indenrigs- og Sundhedsministeriet. For så vidt angår virksomheder, vil licenspligten som udgangspunkt kunne afgrænses efter virksomhedernes CVR-nr., og oplysninger herom vil kunne fås løbende og elektronisk fra CVR-registret i Økonomi- og Erhvervsministeriet.

	<b>Fordele ved model 2</b>	<b>Ulemper ved model 2</b>
<b>I forhold til model 1</b>	Sortseerproblematikken løses.  Billigere at opkræve.  Budgetsikkerheden øges.  Alle bidrager til et kollektivt gode.	Ca. 3 procent af befolkningen uden tv skal betale mere.  I strid med skattestoppet
<b>I forhold til model 3</b>	Uafhængighedsspørgsmålet er ikke til diskussion.	Det forhold, at nogle husstande betaler til noget de ikke benytter, synliggøres i højere grad end ved finanslovsfinansiering.  Dyrere at opkræve.  Den folkelige modstand mod licensen vil sandsynligvis vokse.

### Model 3 – Finanslovsfinansiering

- Licensen erstattes af en finansiering over finansloven, f.eks. ved øgede skatter
- Erhvervslivet friholdes eventuelt fra finansieringen

Denne model er på mange måder den enkleste, men vil både i relation til borgerne og i relation til public service institutionerne være den mest indgribende, afhængig af udformningen af den konkrete finansiering, jf. gennemgangen i kapitel 5.

Licensen pr. husstand forsvinder. I stedet skal hver enkelt borger betale individuelt, f.eks. via en stigning i indkomstskatten. Dette vil i givet fald, alt andet lige, kunne medføre de største omfordelinger i befolkningens udgifter til public service, jf. beregningerne i kapitel 5.

Omkostningen ved at opkræve licensen (52 mio. kr. i 2002) falder væk. Dertil vil sortseer- og konvergensproblematikken forsvinde.

Den centrale problemstilling ved denne model er, om og i givet fald i hvilket omfang public service institutionernes redaktionelle uafhængighed vil blive påvirket af en overgang til finanslovsfinansiering, samt hvordan befolkningens holdning til DR og TV-2 regionernes uafhængighed vil ændre sig. Dertil kan det ikke udelukkes, at en finanslovsfinansiering vil påvirke tilskyndelsen til et varieret programudbud i negativ retning.

	<b>Fordele ved model 3</b>	<b>Ulemper ved model 3</b>
<b>I forhold til model 1</b>	Sortseerproblematikken løses Konvergensproblematikken løses Alle bidrager til et kollektivt gode Mere social retfærdig Billigere at opkræve	Den politiske uafhængighed vil blive anfægtet  En lille procentdel af befolkningen uden tv skal betale mere.  Folk som ikke betaler indkomstskat bidrager ikke til finansieringen.  De gældende licenslempelser for svagtstillede kan ikke umiddelbart videreføres uden særlovgivning.
<b>I forhold til model 2</b>	Evt. mindre folkelig modstand mod "tvangslicens".  Mere social retfærdig  Billigere at opkræve	Den politiske uafhængighed vil blive anfægtet  Større fordelingsmæssige konsekvenser.

## **BILAG**

1. Oversigt over forskellige licenstyper
2. Notat fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling – Konvergensudviklingens betydning
3. Budgetvejledningens punkt 2.4.8
4. Notat fra Henrik Søndergaard – Nogle psykologiske faktorer vedrørende public service institutionernes uafhængighed ved omlæggelse af licensfinansiering til skattefinansiering
5. Notat fra Skatteministeriet – Skattefinansiering af afskaffelse af licensbetaling (2. juni 2003)
6. Notat fra Mediesekretariatet – Public service – offentligt eller privat gode
7. Notat fra Mediesekretariatet – Befolkningens holdning til licensen



## **Bilag 1 - Beskrivelse af licenstyper og mulighed for fritagelse eller licensnedsættelse**

### **Husstandslicens**

Husstandslicens betales til dækning af den private opstilling af husstandens modtagere i:

- 1) bolig(er),
- 2) fritidsbolig(er),
- 3) biler og
- 4) både.

Desuden dækker husstandslicensen den private opstilling af:

- 1) egne modtagere på arbejdspladsen, og
- 2) egne modtagere under ophold uden for hjemmet medmindre indehaveren/brugeren har folkeregisteradresse på stedet og er fyldt 18 år.

En husstand omfatter licensbetaleren, hans/hendes samlevende ægtefælle eller samlever i ægteskabslignende forhold og deres hjemmeboende børn, såfremt husstandens medlemmer er tilmeldt Folkeregisteret på samme adresse.

### **Særlig licens for institutioner, botilbud og lignende (Institutionslicens)**

Institutionslicens betales for modtagere i institutioner, botilbud m.v., der drives af det offentlige eller med mindst 50 pct. offentligt tilskud til driftsomkostninger, herunder for modtagere i:

- 1) dag- og undervisningsinstitutioner,
- 2) døgninstitutioner m.v. for børn og unge, oprettet i henhold til afsnit II i lov om social service,
- 3) institutioner og botilbud og lign. oprettet i henhold til §§ 91-94 samt § 140 i lov om social service.

### **Erhvervslicens**

Erhvervslicens dækker modtagere i private og offentlige virksomheder/institutioner, og som er opstillet i disses lokaler, køretøjer, både m.v.

Licensen beregnes pr. virksomhed/institution pr. adresse.

Erhvervslicens betales ligeledes for modtagere f.eks. i:

- 1) hoteller,
- 2) kursus- og feriecentre,
- 3) udlejningssommerhuse, og
- 4) ferieboliger solgt på time-share basis, uanset om den individuelle bruger betaler særskilt husstandslicens, jf. § 8 i licensbekendtgørelsen.

**Fritaget for licens og for tilmelding i henhold til bekendtgørelsen om radio- og fjernsynslicens er:**

- 1) modtagere hos radio- og fjernsynsforhandlere til brug ved salg, demonstration og udlejning af radio- og fjernsynsmodtagere,
- 2) modtagere i firmaer, hvis hovedvirksomhed er udlejning af radio- og fjernsynsmodtagere,
- 3) modtagere til brug ved produktion og reparation af radio- og fjernsynsudstyr samt produktion af programmer og kopier heraf,
- 4) modtagere i diplomatiske og udsendte konsulære repræsentationer,
- 5) modtagere i internationale organisationer, med hvilke der er indgået en værtsaftale med Danmark,
- 6) radiomodtagere i høreværn,
- 7) modtagere til operativ brug under Forsvarsministeriet,
- 8) modtagere til operativ brug under redningsberedskabet, og
- 9) radiomodtagere i offentlige myndigheders beredskabslagre og lign.

**Licensnedsættelser og -fritagelser**

DR-Licens kan efter ansøgning bevilge pensionister fritagelse for radiolicens og nedsættelse til halv fjernsynslicens, hvis pensionisten har en personlig tillægsprocent på 100, jf. § 31, stk. 3, i lov om social pension.

DR-Licens kan efter ansøgning bevilge blinde og stærkt svagtseende personer, der bor alene eller bor i husstande udelukkende med andre blinde eller svagtseende personer og/eller børn under 18 år, fritagelse for fjernsynslicens. Disse personer betaler i stedet radiolicens. Ved blinde og stærkt svagtseende forstås personer, som opfylder betingelserne for at kunne opnå bistandstillæg i henhold til § 16 i lov om social pension.

Fritaget for licens er modtagere, der er opstillet til privat brug af diplomatiske eller udsendte konsulære repræsentationers egne statsborgere samt sådanne udenlandske statsborgere, der er tilknyttet internationale organisationer, med hvilke der er indgået en værtsaftale med Danmark.

Arbejdsgruppen vedr. den fremtidige finansiering af public service -  
**Bidrag vedr. konvergensudviklingen**

**Konvergensudviklingens betydning**

I slutningen af 90'erne var der en udbredt tro på, at pc- og internet-udviklingen ville medføre, at folk ville begynde at se tv på deres computere og dermed udhule licensgrundlaget, medmindre også pc'er blev gjort licenspligtige. Frygten herfor har imidlertid vist sig at være overdrevet.

Der var dels en forventning om, at internettet ville blive brugt til at distribuere tv-signaler i stedet for de sædvanlige broadcast metoder, *netværkskonvergens*, dels af pc'en ville blive brugt til at se tv på i stedet for tv-apparatet, *terminalkonvergens*<sup>1</sup>. Rationalet var blandt andet, at der på internettet ikke var knaphed på kanaler, hvorved der kunne opstå et meget bredt udbud af indhold, og at dette indhold ville kunne distribueres *on demand*, så alle kunne vælge at se de programmer de ønskede, præcis når de havde lyst.

Omkostningerne ved individuel distribution (en til en-distribution) af signaler er imidlertid meget høje. *De økonomiske fordele ved broadcast (en til mange-distribution) er således så markante, at det må forventes, at broadcast også fremover vil være det væsentligste middel til distribution af tv-signaler.*

Samtidig ville de centrale dele af netværket næppe have kapacitet til at formidle f.eks. live fodboldkampe til store dele af befolkningen på én gang<sup>2</sup>. Levende billeder, f.eks. tv-programmer og film, kræver således en ret betydelig båndbredde, både i de centrale dele af netværket som hos den enkelte modtager.

*Udbredelsen af nye individuelt distribuerede tv-lignende tjenester er således begrænset af en række barrierer:*

- Få brugere
- Kravet om høj båndbredde
- Dårligere billedkvalitet end traditionel tv
- Sværere tilgængelighed (apparatet har lang opstarts-tid, tjenesten har lang download-tid etc.) end traditionel tv
- Mangel på indtjeningsmuligheder på internettet

<sup>1</sup> Rapporten "Konvergens i Netværks-samfundet" sonderer mellem: 1. Netværks-konvergens, 2. Tjenestekonvergens, 3. Terminalkonvergens og 4. Markedskonvergens.

<sup>2</sup> Jf. rapporten "Alternative distributionsformer for digitalt tv".

27. juni 2003

**Ministeriet for Videnskab,  
Teknologi og Udvikling**

Bredgade 43

1260 København K

Telefon 3392 9700

Telefax 3332 3501

E-post vt@vtu.dk

Netsted www.vtu.dk

CVR-nr. 1680 5408

Telepolitisk kontor

Mette Lundberg

Telefon 3392 9094

Telefax 7226 5577

E-post mlu@vtu.dk

- Højere pris på mobilnettet allerede på grund af distributionsformen.

Med til forestillingen om, at pc'er og internettet ville udkonkurrere tv'et hørte også en tro på, at vi i stigende grad ville se traditionel tv på pc'er i stedet for på tv-apparatet. *Terminalkonvergens* indebærer således, at levende billeder også kan ses på bl.a. pc'er, små håndholdte computere (PDA, Personlig Digital Assistent) og avancerede mobiltelefoner. Terminalkonvergens er således af særlig betydning i relation til licensen som apparat-afhængig afgift.

I den forbindelse er det væsentligt at sondre mellem modtagelsen af traditionel broadcastet tv, herunder public service tv, og modtagelsen af tv-lignede tjenester, bestående af levende billeder, der streames eller downloades fra internettet eller mobilnettet.

Alle *pc'er* med en internetopkobling med en vis båndbredde kan således bruges til modtagelse af tv-lignende tjenester fra internettet. Derimod kan en pc ikke umiddelbart anvendes til modtagelse af traditionel broadcastet tv. At kunne se tv på en pc forudsætter, at brugeren køber og indsætter et skærmmkort med indbygget tv-tuner i pc'en samt at pc'en – som et almindeligt tv - tilsluttes en tv-antenne eller et fællesantenneanlæg. Af sidst nævnte årsag er denne form for tv-modtagelse i reglen begrænset til private husstande. Incitamentet til denne form for tv-modtagelse begrænses endvidere af den lange opstartstid for pc'er<sup>3</sup>, den begrænsede skærmstørrelse (normalt 15"-19" mod tv-apparaters typiske 14"-36") og pc'ens typiske anbringelse i et arbejdsmiljø, der normalt kun vil kunne opfylde én persons behov for at se tv.

Ministeriet for Videnskab,  
Teknologi og Udvikling

Avancerede *mobiltelefoner* – som 3G telefoner - kan modtage og vise tv-lignende tjenester, der distribueres via mobilnettet. De av-tjenester, der udbydes i lande som f.eks. UK, der er længere i forhold til 3G udviklingen, er typisk on-demand betalingstjenester. F.eks. kan man downloade små videoklip.

3G terminalerne kan derimod ikke i dag anvendes til modtagelse af broadcastet tv, herunder public service tv. Selv mere avancerede mobiltelefoner har således generelt ikke indbygget en tv-tuner<sup>4</sup>. Hvorvidt der på et tidspunkt vil blive en større udbredelse af 3G-mobiltelefoner, der kan modtage tv, afhænger både af aktørernes strategier, den tekniske udvikling og forbrugernes behov.

Mobilselskaberne, der typisk subsidierer terminalerne, vil muligvis se mobilterminaler med tv-tunere, der giver adgang til "gratis" broadcastet indhold som en trussel mod deres forretningsmodel, i det omfang den er baseret på at

<sup>3</sup> LDC-fladskærme (liquid crystal display), der kan anvendes til modtagelse af tv uden at pc'en er tændt, er dog på vej på markedet. Prisniveauet er ca. det dobbelte af prisen på en tilsvarende LCD-fladskærm uden mulighed for tv-modtagelse.

<sup>4</sup> Iflg. artiklen "Mobiltelefoner med tv-modtager", Computerworld 12. juni 2003, er den første mobiltelefon, der kan modtage VHF/UHF-signaler, netop introduceret af Samsung i Korea. Telefonen har et display på 96 x 64 pixels og en farvedybde på 256 farver samt et batteri, der kan holde telefonen med strøm i 2 timer.

**Fejl! Ukendt argument**

skabe indtægter ved distribution af indholdstjenester<sup>5</sup>. Inden for det europæiske DVB-projekt arbejdes der dog med terminaler med indbyggede tv-tunere.

*Bærbare computere og PDA'er vil indenfor 2-5 år kunne udstyres med muligheden for modtagelse af digitalt tv. Et hidtil uløst problem - der også gør sig gældende for 3G terminalerne - er dog at nedbringe strømforbruget, så drifttiden ikke begrænses uforholdsmæssigt. Samtidig vil mobil modtagelse være begrænset til områder med kraftige, digitale tv-signaler, hvor modtagelse kan ske med en antenne påmonteret eller indbygget i apparatet.*

Endeligt afhænger udviklingen af brugernes interesse for at anvende de nye muligheder, herunder interessen for mobil modtagelse på mindre skærme. Der markedsføres således allerede i dag små, håndholdte og batteridrevne tv-apparater uden at de har fået større udbredelse.

*Samlet set må det konstateres, at der i praksis ikke er noget der tyder på, at folk skiller sig af med deres tv-apparater for i stedet af se tv via pc'en eller – på længere sigt - på mobiltelefonen. Tv-apparatet er stadigvæk det bedst egnede til at se de fleste programtyper, ikke mindst film, og i det hele taget til at fungere som et socialt samlingspunkt. Dette kan ikke erstattes af mindre håndholdte skærme eller monitorer på skriveborde. Modtagelse af tv-signaler via disse apparater vil også på sigt alene være af sekundær karakter. Dermed bevirker konvergensudviklingen ikke en udvanding af det nuværende finansieringsgrundlag for public service.*

Ministeriet for Videnskab,  
Teknologi og Udvikling

---

<sup>5</sup> Derimod vil der være et incitament til, at et 3G-selskab, med henblik på at kunne tilbyde deres kunder en attraktiv indholdspakke, tilbyder et ”brand” som f.eks. DR-nyheder som download tjeneste. Enten som del af abonnementet med 3G-selskabet (på grundlag af en aftale herom mellem 3G selskabet og DR) eller som individuel betalingstjeneste (hvor 3G selskabets kunde direkte indgår aftale med og afregner med DR).

## 1 Terminaler, der kan benyttes til at se tv

### 1. Den aktuelle situation

Det almindelige tv-apparat er i dag langt den mest udbredte terminal, der benyttes til at se tv. For tv-apparater med billedrør ligger skærmstørrelsen typisk mellem 14" - 36" (synlig skærmdiagonal).

LCD-fladskærme har typisk skærme i størrelsen 15" – 19", mens plasmaskærme dækker intervallet 30" – 60". Ud over de nævnte typer markedsføres også projektions-tv, enten i form af store tv-apparater med bagprojektion eller i form af projektorer, der viser tv-billedet på et lærred. Foreløbig er markedet i alt væsentligt domineret af tv-apparater baseret på billedrør, idet denne type apparater er meget prisbillige og har lang levetid og små driftomkostninger sammenlignet med de øvrige apparattyper. TV-apparatet vil typisk være så stort og anbragt således, at programmerne kan ses af flere personer samtidig.

Ministeriet for Videnskab,  
Teknologi og Udvikling

En PC kan udstyres med skærnkort med indbygget tv-tuner, og kan med dette udstyr benyttes til at se tv på PC'ens skærm. Som ved et alm. tv-apparat forudsætter det dog, at tuneren er tilsluttet en tv-antenne eller et fællesantenneanlæg. Af denne årsag er denne form for tv-modtagelse hovedsagelig begrænset til private husstande, hvor PC-tv'et kan fungere som ét af evt. flere sekundære tv-apparater. På grund af den lange starttid for en PC er anvendelsen af PC-tv'et mest oplagt i tilfælde, hvor PC'en i forvejen er tændt. Som følge af den begrænsede skærmstørrelse (normalt 15" – 19") og PC'ens anbringelse i et arbejdsmiljø, vil brugen af PC-tv'et normalt kun kunne opfylde én persons behov for at følge et tv-program.

LCD-fladskærme til PC'er er på vej ind på markedet, som – ud over at kunne fungere som PC-skærme – også kan benyttes som (sekundære) tv-apparater uden at PC'en skal være tændt. Disse skærme har en indbygget tv-tuner eller kan tilsluttes en ekstern tuner. Prisniveauet ligger i øjeblikket markant over prisen på en tilsvarende LCD-fladskærm, der alene er indrettet som PC-skærm. Som følge af den begrænsede skærmstørrelse vil også denne type tv-apparater normalt kun kunne dække én persons behov for at følge et tv-program.

### 2. Kommende teknologier

Laptops og PDA'er forventes inden for en 2 – 5 års horisont at kunne udstyres med mulighed for modtagelse af digitalt jordbaseret tv, evt. i form af en ekstern adapter. Herved opnås mulighed for at benytte disse apparater til portabel og mobil tv-modtagelse. Den største – og hidtil uløste – teknologiske udfordring vil være at bringe strømforbruget ved tv-modtagelse så langt ned, så apparaternes drifttid ikke begrænses uforholdsmæssigt. Anvendelsen vil umiddelbart være begrænset til modtagelse af ukrypterede tv-programmer i områder med kraftige,

Fejl! Ukendt argument

digitale tv-signaler, så modtagelsen kan ske med en antenne påmonteret eller indbygget i apparatet.

Hvorvidt der vil være efterspørgsel efter sådanne tv-løsninger kan ikke forudsiges på nuværende tidspunkt. Der markedsføres allerede i dag små, håndholdte og batteridrevne tv-apparater med LCD-fladskærme beregnet for modtagelse af analogt tv, men disse apparater har hidtil ikke vundet større udbredelse, antagelig på grund af for små skærme kombineret med en vekslende og hyppig dårlig billedkvalitet ved analog tv-modtagelse med indbyggede antenner.

Mulighederne for at benytte 3G-terminaler til visning af tv-programmer har hidtil været begrænset af transmissionskapaciteten i 3G-nettet og af prisen for brugen af den kapacitet, der er nødvendig for at få overført et tv-program ad denne vej.

Inden for rammerne af det europæiske DVB-projekt arbejdes der imidlertid for tiden intensivt med udvikling af 3G-terminaler med indbyggede tv-tunere til modtagelse af digitalt jordbaseret tv. Der lægges i udviklingen af denne løsning op til et samarbejde mellem netoperatører og broadcastere, så de interaktive 3G-tjenester afvikles én-til-én over netoperatørernes net, mens broadcast af data og tv-programmer sker via de jordbaserede digitale tv-sendenet til alle 3G-terminaler inden for sendenetenes dækningsområder. Løsningen sigter dermed mod at aflaste 3G-nettene fra at skulle overføre data og billedprogrammer, der vurderes at være af interesse for en bred kreds, så kapaciteten i 3G-nettene især forbeholdes de tjenester, der har behov for en tovejs-forbindelse, f.eks. telefoni, e-mail og internet.

Også på dette udviklingsområde er nedbringelse af strømforbruget den største teknologiske udfordring. På grund af 3G-terminalernes små antenner vil modtagelse af broadcastet tv og data antagelig være begrænset til områder med kraftige tv-signaler.

På grund af 3G-terminalens lille billedskærm vil apparatet næppe i praksis egne sig til at se almindelige tv-programmer i længere tid, men vil kunne benyttes til at se kortere nyhedsudsendelser og til at se særligt programstof, der er produceret med henblik på den lille skærmstørrelse.

/JRi

Ministeriet for Videnskab,  
Teknologi og Udvikling

Fejl! Ukendt argument

## Bilag 3 - Budgetvejledningen 2001

### 2.4.8. Tilskud til ikke-statslige institutioner

I forbindelse med, at der ydes tilskud til driften af ikke-statslige institutioner (selvejende institutioner (fonde), foreninger mv.), skal der af tilskudsgiveren stilles relevante krav til tilskudsmodtageren, der kan sikre en god tilskudsforvaltning under hensyn til tilskuddets art og formål.

Hvis tilskuddet udgør 1 mill.kr. eller derover og forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere af institutionens ordinære driftsudgifter, skal der stilles følgende krav:

- Ressortmyndigheden skal godkende vedtægter og løbende orienteres om institutionens dispositionsberettigede personer.
- Indgåelse af lejemål med uopsigelighed på over 10 år og anlægsudgiftslignende investeringer over 10 mill.kr. skal forelægges Finansudvalget efter reglerne i *punkt 2.6.9. Leje af fast ejendom* eller *punkt 2.8.3. Bygge- og anlægsarbejder*.
- Det kan efter forhandling mellem vedkommende ministerium og Finansministeriet bestemmes, at tilskuddet skal anvendes i overensstemmelse med de regler, der gælder for driftsbevillinger. I disse tilfælde henføres pågældende hovedkonto til bevillingstypen driftsbevilling, og i anmærkningerne specificeres på standardkonti.
- Regnskaber skal revideres af en statsautoriseret revisor, registreret revisor, Rigsrevisionen, Kommunernes Revisionsafdeling eller andet kommunalt revisionsorgan.
- Finansministeriet fastsætter eller aftaler løn- og ansættelsesvilkår for institutionens personale, medmindre andet fastsættes eller godkendes af Finansministeriet, Personalestyrelsen.
- Institutionen skal i vedtægterne have bestemmelser om nettoformuens overgang til staten eller til et godkendt formål i tilfælde af institutionens ophør.

De nævnte krav skal stilles, hvor ikke lov eller tidligere praksis, der ikke vil kunne ændres, stiller hindringer herfor. Hvor særlige hensyn f.eks. vedrørende opfyldelsen af formålet med en tilskudsordning, kan begrunde fravigelser fra ét eller flere krav, skal dette konkret aftales med Finansministeriet. Eventuelle fravigelser fra ovennævnte krav, der ikke fremgår af anden lov, skal anføres i finanslovens anmærkninger.



Henrik Søndergaard  
Oktober 2003

### **Notat: Nogle psykologiske faktorer vedrørende public service-institutionernes uafhængighed ved omlægelse af licensfinansiering til skattefinansiering.**

Spørgsmålet, der her kort skal diskuteres, er, om og i givet fald hvordan en ændring fra licensfinansiering til skattefinansiering vil kunne tænkes at påvirke public service-mediernes uafhængighed. Diskussionen drejer sig ikke om den formelle uafhængighed, som garanteres gennem lovgivningen, men alene om de *psykologiske afhængighedsforhold*, som en ændring af finansieringsformen kan afstedkomme. Det er værd at understrege, at formel uafhængighed ikke forhindrer, at institutionerne på et psykologisk plan kan føle sig afhængige. Hvis dette er tilfældet, er den reelle uafhængighed selvsagt beskåret. I sagens natur er det en problemstilling, som vanskeligt lader sig dokumentere, og derfor har de følgende overvejelser da også en temmelig spekulativ karakter.

Når der er grund til at diskutere spørgsmålet om uafhængighed, hænger det sammen med karakteren af public service-forpligtelserne, hvor netop den redaktionelle uafhængighed eller programpolitiske integritet må opfattes som et helt afgørende. Da public service-forpligtelserne samtidig nødvendigvis må være formuleret i relativt generelle termer for ikke at begrænse den programpolitiske uafhængighed, vil den måde, hvorpå disse fordringer omsættes i programpolitisk praksis, dvs. den måde, som public service-forpligtelserne konkret fortolkes på, være påvirket af forskellige ydre faktorer. Erfaringerne peger ret entydigt på, at netop finansieringsformen spiller en vigtig rolle i den forbindelse (jf. forskellene i DR og TV 2's måde at opfylde næsten enslydende forpligtelser på). Ian Cornfield formulerer det på følgende måde: "The way an organisation is funded is likely to affect who it thinks its audiences are and how it serves them". Spørgsmålet om uafhængighed hænger psykologisk set snævert sammen med, hvem institutionerne *opfatter* som sit publikum, dvs. hvem man mener, man har til opgave at betjene. Public service-medier vil altid have to herrer, på den ene side *mediebrugerne*, på den anden side *staten*, og det afgørende er, hvilken af disse instanser, der udgør tyngdepunktet, ikke mindst når det drejer sig om institutionernes *oplevede* uafhængighed.

De psykologiske mekanismer, som jeg finder væsentligst, drejer sig om relationerne mellem public service-medierne, mediebrugerne og staten.

Det afgørende spørgsmål vedrørende public service-mediernes redaktionelle uafhængighed kan ikke belyses ved alene at se på de psykologiske mekanismer i relationen mellem public service-medierne og staten. Publikumsrelationen indgår nemlig som en meget vigtig faktor, som påvirker og modificerer dette forhold, idet jeg her forudsætter, at institutionernes relationer til hhv. brugerne og til staten hænger indbyrdes sammen.

Lad os først se på relationen mellem mediebrugerne og public service-institutionerne: I et licensfinansieret system vil brugerne ganske vist opleve, at licens er en afgift for overhovedet at besidde et tv-apparat, men derudover vil de have oplevelsen af, at

licensen også er betaling for et bestemt radio- og tv-udbud, altså en form for subscriptionskema. Der er flere vigtige psykologiske faktorer på spil i denne relation: For det første er der – modsat en skattefinansiering – tale om en optional relation, eftersom det er et *aktivt tilvalg*, at man vil besidde et modtagerapparat – uanset om dette kan forekomme at være en nok så teoretisk valgmulighed i et moderne mediesamfund. Der er altså et moment af *frivillighed*, hvis psykologiske betydning ikke bør underkendes, selvom radio og fjernsyn i praksis er (næsten) hvermandseje. Det må antages, at dette moment af frivillighed betyder, at licensen opleves mere positiv end almindelig skattebetaling (noget tilsvarende gælder for kirkeskatten, som på samme måde er valgfri). For det andet er licensens størrelse ens for alle, hvilket psykologisk betyder, at alle radio- og tv-brugere kan opleve, at de indgår med samme vægt i relationen til public service-medierne. I et skattefinansieret system vil nogle brugere derimod betale mere end andre, og det er tænkeligt, at mediebrugere, der betaler høj indkomstskat, vil føle, at de har en mere privilegeret stilling i forhold til medieinstitutionerne end dem, der betaler mindre for samme ydelse. For det tredje er det karakteristisk for licensfinansieringen, at mediebrugerne har en meget direkte mulighed for at vurdere, om den service, de modtager i form af radio- og tv-programmer, er pengene værd. I det omfang, public service-institutionerne er i stand til at demonstrere, at brugerne får ”valuta for pengene”, vil der kunne skabes tætte psykologiske bånd mellem institutionerne og deres brugere. Brugere vil i bedste fald have en oplevelse af, at de pågældende medier *er til for deres skyld*, dvs. er i det samlede publikums tjeneste. En tilsvarende form for vurdering af den service, der leveres, er selvsagt ikke mulig, hvis der er tale om skattefinansiering, og denne finansieringsform vil følgelig næppe heller kunne frembringe samme psykologiske bindinger. Det kan diskuteres, om disse bindinger er et gode i sig selv (de er selvsagt gode for institutionerne), men der er næppe tvivl om, at deres eksistens ikke alene fremmer velviljen over for kollektiv finansiering af radio og fjernsyn, men også, som vi skal se, skaber en slags psykologisk barriere for direkte politisk indblanding.

Set fra institutionernes side har relationen mellem brugerne og public service-institutionerne i et licensfinansieret system karakter af et *leverandør-kunde-forhold*, som psykologisk set tvinger institutionerne til at betjene alle publikumsgrupper bedst muligt. Da brugerne betaler for en bestemt ydelse, bliver det vigtigt for institutionerne at *legitimere* sig gennem den service, de leverer. Kundernes tilfredshed bliver med andre ord et afgørende incitament for medieinstitutionerne, om end det klart nok ikke er det eneste. Det vigtige er her, at public service-institutionerne, både de menige medarbejdere og deres ledelse, først og fremmest vil føle sig forpligtede i forhold til brugerne og derfor primært orienterer sig efter det *kommunikationsforhold*, som etableres gennem programvirksomheden. Institutionerne fungerer ganske vist i samfundets tjeneste, men det sker ved at betjene lyttere og seere snarere end ved at orientere sig mod en abstrakt samfundsmæssig instans, som ligger uden for den direkte kommunikative relation. På det psykologiske plan er pointen, at (gode) relationer til publikum primært skabes gennem programvirksomheden, og det er antagelig ganske afgørende for programudbudets kvalitet og den måde, som kvalitet defineres på (i relation til brugerne snarere end i relation til samfundet).

I spørgsmålet om institutionernes redaktionelle uafhængighed er det her vigtigt at betone, at institutionerne i kraft af det leverandør-kunde-forhold, som licensfinansieringen initierer, først og fremmest bliver gjort afhængige af kundernes tilfredshed. Denne afhængighed af mediebrugerne betyder, at afhængigheden af andre instanser, herunder navnlig af staten/folketinget, bliver tilsvarende mindre, hvilket er det samme som at sige, at den redaktionelle uafhængighed i forhold til staten styrkes gennem den oplevede afhængighed af publikum.

Ved skattefinansiering bliver institutionernes relation til brugerne mindre direkte – mindre leverandør-kunde-agtig – og dermed bliver institutionerne psykologisk set mere åbne for påvirkning udefra. Det kan på den ene side føre til, at institutionerne i stedet bliver mere ”indadvendte”, dvs. at de i programpolitikken orienterer efter, hvad de selv finder hensigtsmæssigt (f.eks. i relation til indre hierarkier eller professionel prestige), hvorved uafhængigheden i forhold til staten nok opretholdes, mens til gengæld mediernes formål eller mission fortøner sig. Det kan på den anden side også føre til, at institutionerne orienterer sig mod de signaler, som staten som opdragsgiver og bevilligende myndighed udsender. I dette tilfælde vil den redaktionelle uafhængighed selvsagt blive begrænset, næppe så meget i form af åbenlys ”regeringsvenlighed” som af strategisk bestemt selvrensensur, hvis eksistens i sagens natur vil være umulig at påvise.

Teoretisk set kan staten have samme programpolitiske forventninger som publikum, og i så fald vil de programpolitiske konsekvenser næppe være synlige, men det ændrer ikke ved det forhold, at det bliver staten, der i en sådan situation fremstår som kunden, der skal betjenes, og at radio og fjernsyn dermed kommer til at fungere i statens tjeneste. Selv hvis staten eksplicit stiller krav om, at public service-institutionerne skal anlægge et kritisk perspektiv på myndighederne, vil det næppe kunne sikre den høje grad af troværdighed, som disse medier har i dag. Det hænger på det psykologiske plan sammen med, at troværdighed ikke er noget, der alene opnås ved at drive hæderlig og kritisk journalistik, men at det også beror på, at mediebrugerne føler sig overbeviste om, at medierne faktisk er uafhængige. Troværdighed er i sidste ende et trosspørgsmål eller en et tillidsforhold. Ved skattefinansiering vil det alt andet lige være vanskeligere at påberåbe sig en sådan uafhængighed, selv i tilfælde, hvor der foreligger garantier for redaktionel frihed.

I relationen mellem staten og public service-medierne spiller politikernes opfattelse af medierne en vigtig rolle. Det gælder ikke mindst politikernes opfattelse af, hvilke beføjelser de har i forhold til medierne. Politikernes reelle indflydelse er i det nuværende system med licensfinansiering hverken mere eller mindre begrænset i forhold til, hvad en skattefinansiering behøver at give anledning til. Ikke desto mindre er det nærliggende at antage, at skattefinansiering kan føre til, at politikerne vil opleve, at de har større adkomst til at påvirke, hvordan medierne skal anvende de offentlige midler, der afsættes til formålet. Når der er grund til at antage, at politikerne vil reagere på denne måde, hænger det sammen med, at finansieringen af medierne ikke længere primært opfattes som et kunde-leverandør-forhold mellem medierne og deres brugere, men derimod som et forhold mellem opdragsgiverne og

medieinstitutionerne. Det afgørende er i denne sammenhæng ikke de politiske beslutninger om bevillingernes størrelse, da også licensmidlernes omfang i sidste ende er politisk bestemt, men derimod det politiske incitament til at koble bevillingerne til specifikke formål. Det kendes allerede i dag fra de øremærkede licensmidler, men ved overgang til skattefinansiering er der en risiko for, at denne tendens vil blive forstærket – ikke mindst fordi det må formodes, at bevillingerne til radio og tv i større grad, end tilfældet er i dag, vil skulle *legitimeres politisk*, dvs. kræve politiske begrundelser, især hvis størrelsen af disse bevillinger indgår i en samlet prioritering af de offentlige udgifter. Jeg har svært ved at se, at en skattefinansiering kan undgå at medføre øget politisk indblanding i public service-mediernes programpolitik, således at disse institutioner i sidste ende bliver mere sårbare og afhængig af skiftende politiske konjunkturer, end tilfældet er i dag.

**Departementet**

2. juni 2003

J.nr.

7. kontor

## **Skattefinansiering af afskaffelse af licensbetaling**

I notatet belyses de fordelingsmæssige konsekvenser ved en skattefinansiering af en afskaffelse af licensbetalingen.

Licensbetalingen hviler under gældende regler både på husstande samt erhvervsvirksomheder og institutioner. Da næsten hele licensprovenuet (knap 98 pct.) opkræves fra husstandene, tager beregningerne udgangspunkt i, at afskaffelsen af licensbetalingen finansieres fuldt ud igennem de personlige indkomstskatter, medens erhvervsbeskatningen ikke bidrager til finansieringen.

Der belyses to finansieringsmodeller: En forøgelse af bundskattesatsen med 0,6 procentpoint (hvor det skrå skatteloft hæves tilsvarende), samt en reduktion af personfradraget med 2.600 kr.

Da licensen opkræves pr. husstand med fjernsyn eller radio, medens personskatter opkræves pr. person, har – udover indkomsterne – husstandens størrelse betydning for de fordelingsmæssige konsekvenser.

### **Husstande med skatteydere og licensbetaling for farvefjernsyn**

I tabellen nedenfor vises ændringen i rådighedsbeløb pr. voksen person i husholdningen ved en omlægning fra licensbetaling til hhv. en forøgelse af bundskattesatsen og en reduktion af personfradraget. Det forudsættes i beregningerne, at det lavere personfradrag for børn og unge ikke reduceres.

Beregningerne er gennemført for husstande hvor der betales licens for farvefjernsyn jævnfør gældende regler. Licensen for farvefjernsyn er på 2.058 kr. årligt (år 2002). Pensionister med ingen eller mindre indkomst ved siden af pensionen, kan bevilges fritagelse for radiolicens og nedsættelse til halv fjernsynslicens.

En finansiering via en højere bundskattesats skønnes med væsentlig usikkerhed at reducere beskæftigelsen med det der svarer til ca. 3.000 fuldtidsstillinger.

Det forventes, at der den 4. juni i år vedtages lovforslag (L219) om nedsættelse af skatten, hvor man går den modsatte vej, idet et væsentligt element er et beskæftigelsesfradrag, der for indkomst op til mellemskattegrænsen effektivt reducerer skattesatsen med 0,8 procentpoint.

En finansiering ved en reduktion af personfradraget må skønnes ikke at få større beskæftigelsesmæssige konsekvenser, idet en sådan reduktion for langt de fleste personer ikke vil påvirke marginals-katten.

Både en finansiering via en forøget bundskattesats og et reduceret personfradrag vil være et brud på skattestoppet.

**Tabel 1. Fordelingsmæssige konsekvenser ved skattefinansiering af afskaffelse af licensbetaling. Fordelt på indkomstniveau og antal skatteydere i husstanden**

Antal skatteydere i husstanden	Type vedrørende indkomstniveau	Bundskattesats hæves med 0,6 procentpoint			Personfradrag reduceres med 2.600 kroner		
		Ændring af rådighedsbeløb pr. voksen person i husstanden som følge af omlægning fra licens- til skattefinansiering, kr.					
		Licens	Skat	Netto	Licens	Skat	Netto
1	Studerende <sup>1)</sup>	2.058	-292	<b>1.766</b>	2.058	-1.009	<b>1.049</b>
	Folkepensionist <sup>2)</sup>	1.029	-508	<b>521</b>	1.029	-1.009	<b>20</b>
	Pensionist <sup>3)</sup>	2.058	-824	<b>1.234</b>	2.058	-1.009	<b>1.049</b>
	LO-arbejder <sup>4)</sup>	2.058	-1.159	<b>899</b>	2.058	-1.009	<b>1.049</b>
	Funktionær <sup>5)</sup>	2.058	-1.978	<b>80</b>	2.058	-1.009	<b>1.049</b>
2	Studerende, par <sup>6)</sup>	1.029	-292	<b>737</b>	2.058	-1.009	<b>20</b>
	Folkepensionistægtepar <sup>7)</sup>	515	-319	<b>196</b>	515	-1.009	<b>-494</b>
	Pensionistægtepar <sup>8)</sup>	1.029	-655	<b>374</b>	1.029	-1.009	<b>20</b>
	LO-ægtepar <sup>9)</sup>	1.029	-1.159	<b>-130</b>	1.029	-1.009	<b>20</b>
	Funktionærægtepar <sup>10)</sup>	1.029	-1.978	<b>-949</b>	1.029	-1.009	<b>20</b>
3	LO-familie <sup>11)</sup>	686	-940	<b>-254</b>	686	-1.009	<b>-323</b>
	Funktionærfamilie <sup>12)</sup>	686	-1.487	<b>-801</b>	686	-1.009	<b>-323</b>

Anm.: Familietypeeksemplerne tager udgangspunkt i husstande hvor der betales licens af farvefjernsyn. Licensens størrelse er for år 2002 på 2.058 kr. Det antages, at børn under 18 år i husstanden ikke tjener penge udover personfradraget for børn/unge, der i år 2002 er på 25.600 kr.

Pensionister med en personlig tillægsprocent på 100 kan jf. lov om social pension bevilges fritagelse for radiolicens og nedsættelse til halv fjernsynslicens. Den personlige tillægsprocent nedtrappes når indkomsten udover pensionen er større end et beløb der i år 2002 er på 14.200 kr. for enlige og på 28.200 kr. for gifte og samlevende.

- 1) SU på 50.772 kr., samt lønindkomst på 36.000 kr.
- 2) Fuld folkepension på 105.396 kr., samt ATP-indkomst på 13.600 kr. Der betales halv licens.
- 3) Folkepension på 98.076 kr., ATP-indkomst på 13.600 kr., samt privat pension på 60.000 kr. Der betales fuld licens.
- 4) Lønindkomst på 250.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag på 11.500 kr.
- 5) Lønindkomst på 400.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag på 11.500 kr.
- 6) SU på 50.772 kr. hver, samt lønindkomst på 36.000 kr. hver.
- 7) Fuld folkepension på 77.196 kr. hver, samt ATP-indkomst på 13.600 kr. hver. Der betales halv licens
- 8) Folkepension på 69.936 kr. hver, ATP-indkomst på 13.600 kr. hver, samt privat pension på 60.000 kr. hver. Der betales fuld licens.
- 9) Lønindkomst hver på 250.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag hver på 11.500 kr.
- 10) Lønindkomst hver på 400.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag hver på 11.500 kr.
- 11) Lønindkomst for hver forælder på 250.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag hver på 11.500 kr. Hjemmeboende barn over 18 år med indkomst på 130.000 kr.
- 12) Lønindkomst for hver forælder på 400.000 kr., ingen kapitalindkomst, og ligningsmæssige fradrag hver på 11.500 kr. Hjemmeboende barn over 18 år med indkomst på 130.000 kr.

Med hensyn til de fordelingsmæssige konsekvenser for forskellige indkomstniveauer er billedet, at finansiering via en reduktion i personfradraget påvirker rådighedsbeløbet med samme beløb uafhængig af indkomst. Enlige bliver dog bedre stillet end familier med flere skatteydere, og pensionister uden betydelig indkomst ved siden af folkepensionen bliver dårligere stillet end andre, da der kun betales halv licens, hvorved besparelsen for husstanden ved licensafskaffelsen er begrænset hertil.

En finansiering via en højere bundskattesats vil generelt være mest fordelagtig for husstande med lav indkomst. Eksempelvis vil rådighedsbeløbet for pensionistægteparret, der under gældende regler betaler fuld licens, stige med 374 kr. pr. person, medens det vil falde med 949 kr. pr. person for funktionærægteparret.

Konsekvenserne for rådighedsbeløbet af en skattefinansieret afskaffelse af licensen afhænger – udover af indkomsten – af antallet af skatteydere i husstanden. Ved finansiering igennem en reduktion af personfradraget vil enlige få øget rådighedsbeløbet med 1.049 kr., medens et par kun vil få øget rådighedsbeløbet med 20 kr. pr. person. Pensionistpar med halv licensbetaling bliver dårligere stillet.

I en familie med et hjemmeboende barn over 18 år, der har skattepligtig indkomst større end personfradraget, vil rådighedsbeløbet pr. voksen falde med 323 kr.

Foretages skattefinansieringen via en forøgelse af bundskattesatsen, vil der også være tale om omfordeling fra husstande med flere skatteydere til husstande med få skatteydere.

Tabellen ovenfor tager udgangspunkt i husstande hvor hjemmeboende børn under 18 år ikke har skattepligtig indkomst udover personfradraget for unge, der i 2002 er på 25.600 kr.

Hvis eksempelvis funktionærægtesparret har et hjemmeboende barn på 16 år med en lønindkomst på 40.000 kr., vil en licensafskaffelse finansieret ved en forøget bundskattesats mindske det samlede rådighedsbeløb for familien med i alt 1.965 kr., og ikke med 1.898 kr. (2 gange 949 kr.) som anvist i tabellen.

I tabel 2 nedenfor vises den relative forøgelse af rådighedsbeløbet for familietyperne fra tabel 1.

Tabel 2. Nettoændring i rådighedsbeløb pr. person i husstanden, ved skattefinansiering af afskaffelse af licensbetaling.						
Antal skatteydere i husstanden	Type vedrørende indkomstniveau	Rådighedsbeløb <sup>1)</sup> Kr.	Bundskattesats hæves med 0,6 procentpoint		Personfradrag reduceres med 2.600 kroner	
			Netto-ændring Kr.	Nettoændring i pct. af rådighedsbeløb	Netto-ændring Kr.	Nettoændring i pct. af rådighedsbeløb
1	Studerende	62.100	1.766	2,8	1.049	1,7
	Folkepensionist	85.144	521	0,6	20	0,0
	Pensionist	116.355	1.234	1,1	1.049	0,9
	LO-arbejder	152.171	899	0,6	1.049	0,7
	Funktionær	215.699	80	0,0	1.049	0,5
2	Studerende	63.129	737	1,2	20	0,0
	Folkepensionister	68.400	196	0,3	-494	-0,7
	Pensionister	100.162	374	0,4	20	0,0
	LO-arbejdere	153.200	-130	-0,1	20	0,0
	Funktionærer	216.728	-949	-0,4	20	0,0
3	LO-familie	130.716	-254	-0,2	-323	-0,2
	Funktionærfam.	173.068	-801	-0,5	-323	-0,2

Anm.: Der tages udgangspunkt i samme familietypeeksempler som i tabel 1, og dermed de samme beregninger.

1) Rådighedsbeløbet beregnes som indkomsten fratrukket skat, arbejdsmarkedsbidrag, særlig pensionsopsparing og licens.

Fra tabellen ses, at ændringen i rådighedsbeløbet for de valgte familietyper ligger mellem -0,7 pct. og 2,8 pct.

### Husstande med lav eller ingen licensbetaling.

Fordelmæssigt vil en skattefinansieret licensafskaffelse også berøre skatteydere, der ikke betaler licens eller betaler den lavere radiolicens eller licens for sort/hvid fjernsyn<sup>1</sup>. Konsekvenserne for rådighedsbeløbet for husstande, hvor der ikke betales licens, fremgår af kolonnerne i tabellen med angivelse af de *skattemæssige* konsekvenser for rådighedsbeløbet. Eksempelvis vil LO-arbejderen fra tabellen ovenfor, der ikke betaler licens få en skattestigning på 1.159 kr. og 1.009 kr. ved hhv. en forøget bundskattesats og ved en reduktion i personfradraget.

Ifølge rapporten "Licenskrævning 2001-2004" var der i 2000 ca. 12.000 husstande der betalte sort/hvid licens, ca. 88.000 der betalte radiolicens og ca. 190.000 husstande der ikke betalte licens.

### Personer der ikke betaler personlig indkomstskat

Personer, der ikke betaler skat, men som betaler licens, bliver bedre stillet ved en skattefinansiering af en licensafskaffelse. En husstand, der betaler licens af farvefjernsyn, men hvor der ikke betales skat, får øget rådighedsbeløbet med 2.058 kr. ved skattefinansiering af en licensafskaffelse.

<sup>1</sup> Årlig licens 2002: Radio: 304 kr. Sort/hvid fjernsyn: 1.324 kr.



Der er ca. 46.000 husstande, hvor ingen af beboerne betaler personlig indkomstskat. Det er med det tilgængelige dataregister ikke muligt at opdele disse husstande på licensbetalere og ikke-licensbetalere.

### **Fordeling af husstande på de forskellige familietyper**

Nedenfor vises en fordeling af husstande efter indkomstforhold og antal skatteydere i husstanden.

Der er tale om en tilnærmet beskrivelse af fordelingen af de familietyper der ligger bag beregningerne for tabel 1 og 2 ovenfor. Beskrivelsen må nødvendigvis være tilnærmet, da familietyperne i tabel 1 og 2 bygger på eksakte familietyper (med eksakte indkomstforhold), medens der for fordelingen af befolkningen må anvendes forholdsvis brede intervaller for indkomsten.

<b>Tabel 3. Tilnærmet fordeling af befolkning på familietyper.</b>				
Antal skatteydere i husstanden	Type vedrørende indkomstniveau	Sorteringskriterium	Antal	Pct.
0	<i>Ingen skatteydere</i>	Ingen skatteydere i husstanden	<b>46.400</b>	<b>1,7</b>
1	”Studerende”	Studerende, indkomst under 130.000 kr. <sup>1)</sup>	59.700	2,2
	”Folkepensionist”	Pensionist, fuld social pension (halv licens)	292.600	10,9
	”Pensionist”	Pensionist, ikke fuld social pension	180.800	6,7
	Lavindkomst	Indkomst: Under 175.000 kr.	304.600	11,4
	”LO-arbejder”	Indkomst: 175.000 – 325.000 kr.	368.600	13,8
	”Funktionær”	Indkomst: Større end 325.000 kr.	102.800	3,8
	<i>I alt, 1 skatteyder</i>		<b>1.308.900<sup>2)</sup></b>	<b>48,9</b>
2	”Studerende, par”	Studerende, indkomst under 260.000 kr. <sup>3)</sup>	3.900	0,1
	”Folkepensionistægtepar”	Pensionister, fuld social pension (halv licens) <sup>4)</sup>	80.200	3,0
	”Pensionistægtepar”	Pensionister, ikke fuld social pension <sup>4)</sup>	62.000	2,3
	Lavindkomstpar	Indkomst: Under 350.000 kr.	259.400	9,7
	”LO-ægtepar”	Indkomst: 350.000 – 650.000 kr.	607.900	22,7
	”Funktionærægtepar”	Indkomst: Større end 650.000 kr.	163.300	6,1
	<i>I alt, 2 skatteydere</i>		<b>1.176.700</b>	<b>43,9</b>
Mindst 3	Lavindkomstfamilie	Indkomst: Under 480.000 kr.	21.800	0,8
	”LO-familie”	Indkomst: 480.000 – 780.000 kr.	64.300	2,4
	”Funktionærfamilie”	Indkomst: Større end 780.000 kr.	23.500	0,9
	<i>I alt, 3 skatteydere</i>		<b>109.600</b>	<b>4,1</b>
<i>Familier bestående af to eller flere voksne, hvor ikke alle betaler skat</i>			<b>37.700</b>	<b>1,4</b>
<b>Total</b>			<b>2.679.400</b>	<b>100</b>

Anm.: Antallet af skatteydere angiver antallet af personer i husstanden på mindst 18 år, hvor alle på mindst 18 betaler skat. Husstandsinddelingen følger et familiebegreb, og går ikke efter postadresse. Dvs. såfremt en familie lejer værelse ud, vil det blive registreret som to husstande. Inddelingen følger dermed reglerne for licensopkrævning.

Indkomsten er den samlede personlig indkomst før arbejdsmarkedsbidrag for alle skatteydere på mindst 18 år.

Tallene er beregnet på lovmodellen på en stikprøve på ca. 3,3 pct. af befolkningen i 2001.

- 1) Studerende med indkomst over 130.000 er indregnet i gruppen Lavindkomst, ”LO-arbejder” eller ”Funktionær”, afhængigt af indkomstens størrelse.
- 2) Summen afviger fra delementerne pga. afrunding.
- 3) I beregningerne er lagt til grund, at begge skatteydere er studerende. Såfremt dette ikke er tilfældet, eller indkomsten overstiger 260.000 kr., medregnes parret i gruppen Lavindkomstpar, ”LO-ægtepar” eller ”Funktionærægtepar” afhængigt af indkomstens størrelse.
- 4) Såfremt kun den ene skatteyder i et par er pensionist, medregnes parret i gruppen Lavindkomstpar, ”LO-ægtepar” eller ”Funktionærægtepar” afhængigt af indkomstens størrelse.

Knap 49 pct. af landets ca. 2,7 mill. husstande, er husstande med 1 voksen skatteyder, medens knap 44 pct. af husstandene er husstande med 2 voksne skatteydere.

Ca. 4 pct. af husstandene består af mindst 3 voksne personer.

Det ses endvidere, at med den valgte intervalinddeling for indkomsten kan ca. 23 pct. af husstandene tilnærmelsesvist sammenlignes med gruppen ”LO-ægtepar” tabellerne 1 og 2.

Andre store grupper ved den valgte intervalinddeling er enlige med lav indkomst (ca. 11 pct.) og par med lav indkomst (ca. 10 pct.). For disse grupper gælder, at en finansiering af licensafskaffelsen ved en forøgelse af bundskattesatsen vil medføre en

mindre skattebetaling end illustreret for hhv. LO-arbejderen og LO-ægteparret i tabel 1.

Enlige pensionister med fuld pension (og dermed halv licens), udgør ca. 11 pct. af husstandene, medens pensionistpar med fuld pension udgør ca. 3 pct. af husstandene.

## NOTAT

*Til Arbejdsgruppen vedrørende den fremtidige finansiering af DR og TV 2*

København den 11. februar 2002

### Public Service - offentligt eller privat gode?

Den teknologiske udvikling vil på længere sigt muliggøre, at al tv-sening principielt vil kunne afregnes pr set program (såkaldt pay per view) eller som fast abonnement. Dermed kunne man afskaffe licensen og public service institutionernes finansiering kunne i stedet fremskaffes gennem direkte brugerbetaling. Dette ville medføre at de seere, som ikke brugte public service institutioners programmer ikke skulle betale til dem længere og de seere som brugte dem meget skulle betale mere, end de seere som kun brugte dem ind imellem. På overfladen en ganske retfærdig ordning. En grundigere analyse vil dog afsløre, at der er en række u hensigtsmæssigheder ved, at indføre en sådan finansieringsmodel for public service tv. En ændring af finansieringsmodellen til direkte brugerbetaling vil både påvirke seernes valg af programmer, og tilsvarende udbuddet af programmer, i en retning, som ikke kan betegnes som samfundsmæssigt ønskelig eller i tråd med de bredest vedtagne normer for public service. Dertil kommer at en eventuel indførelse af direkte brugerbetaling ville være et brud med et af de mest knæsatte principper indenfor public service, nemlig ideen om universel adgang. Det har hidtil ligget i public service tanken, at der var tale om et medieudbud som skulle fungere i samfundets tjeneste og være til rådighed for hele befolkningen.

Følgende tre punkter er den primære årsag til at brugerbetaling af public service tv er uhensigtsmæssigt.

- Betalings-tv tilskynder seeren, i højere grad end ved ”gratis” tv, til kun at vælge programmer som er velkendte, af angst for ellers at købe katten i sækken. Man kan dermed forvente, at programmer med mindre forudsigeligt indhold, som oplysnings-, kultur- og dokumentarprogrammer vil vige for de mere forudsigelige genrer som film og sport. Programindholdet af de nuværende betalings- og pay per view kanaler illustrerer dette til fulde.

MEDIE- OG  
TILSKUDSSEKRETARIATET

NYBROGADE 10  
1203 KØBENHAVN K  
TELEFON 33 92 30 40  
FAX 33 14 64 28  
hb@mediesekretariat.dk  
www.mediesekretariat.dk

- Pay per view vil naturligt tilskynde public service udbyderen til kun at sende de programtyper som isoleret set giver overskud, hvilket jf. første pkt. primært vil være det velkendte og afprøvede og dermed udelukke resten.
- En hvilken som helst form for gatekeeping/betaling af public service broadcasting vil medføre et velfærdstab for de seere, som ikke er parat til at betale den fastsatte pris, men som kunne have set med alligevel, uden meromkostning for broadcasteren (eller samfundet).

### Markedsfejl og velfærdsøkonomi

Der er en række særlige økonomiske karakteristika ved broadcasting, der gør tv uegnet at handle med på linie med traditionelle varer og tjenesteydelser. Det mest afgørende økonomiske særtræk ved broadcasting er, at det har en marginalomkostning på nul (indenfor et givent dækningsområde). Dette betyder, at prisen på et tv-program er den samme uanset om det ses af 10.000 mennesker eller af 2 millioner.

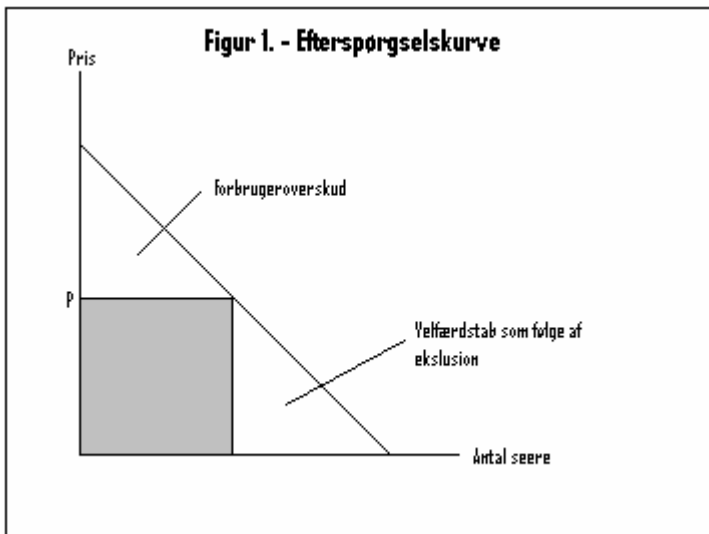
At nogen forbruger et tv-program forhindrer ikke andre i at gøre det, tilmed på samme tid. Denne ikke-eksklusivitet ved tv-forbrug gør, at et tv-program er et offentligt gode. At noget er et offentligt gode betyder ikke, at det skal være det offentlige som leverer det, selv om det ofte er tilfældet. Det forhold, at det nu er blevet teknologisk muligt at handle med tv-programmer på samme betingelser som man handler private goder, ændrer ikke ved, at et tv-program stadigvæk pr definition er et offentligt gode, særligt hvis man anskuer det igennem en velfærdsøkonomisk optik.

Når et tv-programs marginalomkostning er nul betyder det, at den traditionelle udbud/efterspørgsels ligevægt ophæves. I teorien fastsættes prisen og produktionsmængden af et produkt normalt der hvor omkostningen ved at producere et yderligere eksemplar (marginalomkostningen) er mindre end det en yderligere forbruger er parat til at betale. Det gode ved denne ligevægt er, når den virker, at den samtidig fungerer velfærdsmaximerende, da det medfører en optimal allokering af ressourcer.

Fordi omkostningen ved at en yderligere seer "forbruger" et tv-program er nul, er denne velfærdsmaximerende mekanisme sat ud af kraft og lige meget hvilken pris (over nul) en programudbyder sætter, vil det ikke være efficient, da der altid vil være nogen som kun vil betale lidt mindre end den fastsatte pris. Da det ikke vil koste noget at "producere" en ekstra "enhed" vil det ikke medføre tab at sælge en sådan yderligere "enhed" til den lavere pris. Da det naturligvis ikke kan lade sig gøre at indføre diskriminerende priser, således at alle seere betaler det, de mener tv-programmet er værd for dem, er det nødvendigt enten at udelukke nogen eller

at give det ”gratis” ud til alle og finde finansieringen på en anden måde. Denne form for markedsfejl er naturligvis også baggrunden for, at tv traditionelt har været finansieret indirekte, primært gennem reklamer og licens.

Nedenstående figur illustrerer efterspørgslen på et tv-program.



Arealet under kurven illustrerer mængden af velfærd som et tv-program skaber hvis det sendes ukodet til alle. Hvis der i en pay per view sammenhæng sættes en omsætningsmaksimerende pris på programmet (omsætningen er den grå boks), vil arealet til højre for den grå boks udgøre det velfærdstab som følger af, at nogle potentielle seere udelukkes. Arealet over den grå boks vil udgøre forbrugeroverskuddet, hvilket vil sige forskellen mellem den betalte pris og den tillagte nytteværdi for seeren.

Figur 1 illustrerer ligeledes hvorfor en betalingskanal aldrig i længden vil kunne retfærdiggøre at sende/sælge et program, som har kostet mere end det kan genererer i omsætning (det grå felt). En licensfinansieret kanal kan derimod godt retfærdiggøre at sende et program som har kostet bare lidt mindre end det samlede areal under efterspørgselskurven (det grå areal + forbrugeroverskuddet + velfærdstab ved eksklusion), da det ud fra en velfærdsøkonomisk nytte-betragtning stadigvæk ville give overskud. Der er med andre ord en række programtyper som en ”betalingskanal” ikke ville sende, men som en licensfinansieret kanal ville/burde sende<sup>1</sup>. Dette bidrager yderligere til de argumenter om ændret udbuds-

<sup>1</sup> En mere detaljeret gennemgang af disse argumenter kan findes i bogen *Public Purposes in Broadcasting*, der i sit 2. kapitel ”The Implications of Funding for Broadcasting Output” gennemgår en række forskellige finansieringsformers påvirkning af programudbuddet.

adfærd ved direkte brugerbetaling af public service tv, som fremgår af følgende afsnit .

#### Betydning for udbuds- og forbrugsmønstre

Man kan gøre prisen for et tv-program op på to måder. Den totale pris eller prisen pr. opnået seer - den såkaldte kontaktpriis. Kontaktpriiserne på public service tv's nuværende programudbud varierer markant fra program til program. Ofte vil de programmer som har de dyreste produktionsomkostninger ikke være dem med de højeste kontakt priser, da de som regel ligger i prime time og har høje seertal (Rejseholdet er et godt eksempel). Et relativt billigt danskproduceret program, som sendes udenfor prime time vil derimod ofte have en højere kontakt pris, fordi der ikke er nær så mange der ser dem. I en pay per view sammenhæng ville dette medføre at det forholdsvis billige, men "smalle" program bliver dyrere for seeren at købe, end det dyre udstyrsstykke til flere millioner per afsnit. Hvilket sandsynligvis ville give sig udslag i forbruget af disse programtyper, da seeren vil føle at han/hun får mere for pengene ved at købe den dyre produktion. Denne mekanisme er særlig relevant i et land af Danmarks størrelse, da kontaktpriiserne for nationalt produceret tv jo altid vil være større desto mindre det potentielle seergrundlag er.

Betalings-tv har endvidere den ulempe, at det for at tiltrække seere er nødvendigt at operere med betydeligt større markedsføringsbudgetter som trækker penge væk fra programfladen. Generelt gælder det for betalingskanaler, at de bruger en markant mindre procentdel af deres omsætning på programfladen end f.eks. licensfinansierede kanaler gør. Det er tidligere blevet estimeret, at betalingskanaler kun bruger ca. 40 procent af deres omsætning på programmer<sup>2</sup>, hvor en kanal som DR bruger ca. 70 procent af sine midler på programfladen. Udover markedsføringsomkostningerne er det specielt driften af transaktionssystemet, som trækker penge væk fra programfladen. BBC har tidligere vurderet, at driftsomkostningerne ved et smart card system ville være 4-6 gange så store som omkostningerne ved licensopkrævningen<sup>3</sup>.

Ulempen ved ikke at have pay per view finansiering er til gengæld den, at man ikke for ordentlige prissignaler fra forbrugerne, kun seertal. Seertallene udtrykker ikke nødvendigvis altid den værdi, som seerne har tillagt programmet, hvorfor broadcasterne "risikere" at producere tv som er seertalsmaksimerende, men ikke nødvendigvis velfærdsmaksimerende. Det er altså teoretisk muligt at forestille sig en situation, hvor en kanal undlader at sende et program pga. lav seertilslutning,

---

<sup>2</sup> Ifølge en Arthur Andersen rapport til EBU fra 1998.

<sup>3</sup> BBC evidence to review panel fra 1999.

selvom de få potentielle seere ville være villige til at betale en så høj pris for programmet, at det mere end dækkede omkostningerne. Denne problemstilling er dog efter alt at dømme kun relevant i forbindelse med deciderede events, som f.eks. Brian Nielsen/Tyson kampen o. lign. og ikke i forhold til den daglige programflade.

Mange public service institutioner vil sikkert være fristede til at udnytte den indtjeningsmulighed som betalings-tv udgør. Kombination af ”gratis” kanaler og abonnements kanaler har været nævnt som en mulighed for public service institutionerne til at kunne øge indtjeningen uden upopulære licensstigninger. Public service kanalerne skulle så levere en række tillægstjenester mod betaling, mens hovedkanalerne stadigvæk skulle være gratis. Hvordan en sådan kombination end blev konstrueret, ville tendensen på sigt altid være at øge indtjeningen der hvor det bedst kunne lade sig gøre, nemlig ved at få flere til at tegne abonnement. Dette ville givetvis resultere i en strategisk flytning af de mest populære programmer fra ”gratis” kanalerne til abonnementskanalerne, for at profilere disse.

### Konklusion

Før man indfører nogen form for direkte betaling af public service tv, bør man stille tre spørgsmål:

- Skaber public service broadcasterne velfærd for licensmidlerne?
- Vil en overgang til direkte betaling reducere i den velfærd?
- Vil en overgang til direkte betaling påvirke udbuddet og forbruget af tv-programmer i en samfundsmæssigt uønsket retning?

Som det er fremgået af dette notat kan der svares bekræftende på alle tre spørgsmål.

Hvis finansieringen af public service tv gøres direkte afhængigt af public service institutionernes evne til at generere omsætning på et frit betalings-tv marked, vil det uundgåeligt føre til, at det traditionelle public service udbud vil træde i baggrunden for kommercielle hensyn. Pay per view- og abonnements tv er pr definition kommerciel virksomhed og kan ikke forenes med public service tanken uden at gøre vold på alle hidtidige opfattelser af, hvad public service tv er og bør være.

At insistere på, at public service tv bør finansieres via en art direkte betaling vil være, at insistere på en rent markedsøkonomisk tilgang til en problemstilling, som bør anskues ud fra en bredere samfundsmæssig synsvinkel.



# NOTAT

*Til Arbejdsgruppen vedrørende den fremtidige finansiering af DR og TV 2*

København den 14. maj 2002

## Befolkningens holdning til licensen

Dette notat vil kort gennemgå to undersøgelser, som bl.a. har belyst befolkningens holdning til licensen og til alternative finansieringsmetoder af DR.

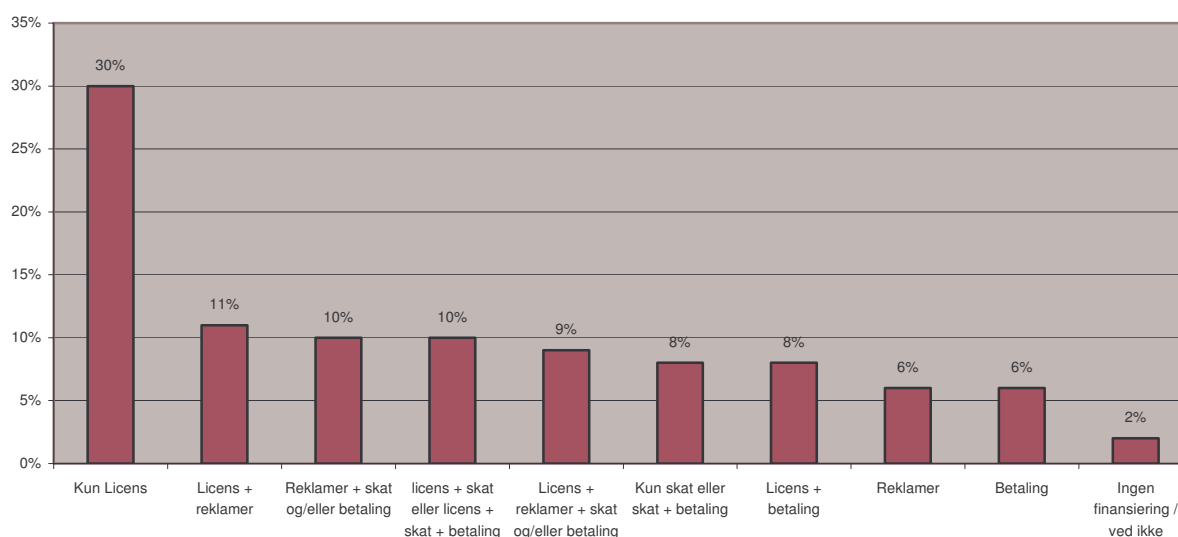
### 1. Licensundersøgelsen 2001

AIM foretog i 2001<sup>1</sup> en undersøgelse af folks holdning til forskellige finansieringsmetoder af DR. Spørgsmålene i undersøgelsen har været formuleret således, at deltageren har kunne svare bekræftende på flere typer af finansiering, hvorfor der er opstillet en række kombinationer af finansieringsmetoder i nedenstående søjlediagram.

MEDIE- OG  
TILSKUDSSEKRETARIATET

NYBROGADE 10  
1203 KØBENHAVN K  
TELEFON 33 92 30 40  
FAX 33 14 64 28  
hb@mediesekretariat.dk  
www.mediesekretariat.dk

Finansieringsholdninger - Alle adspurgte (base: 1510)

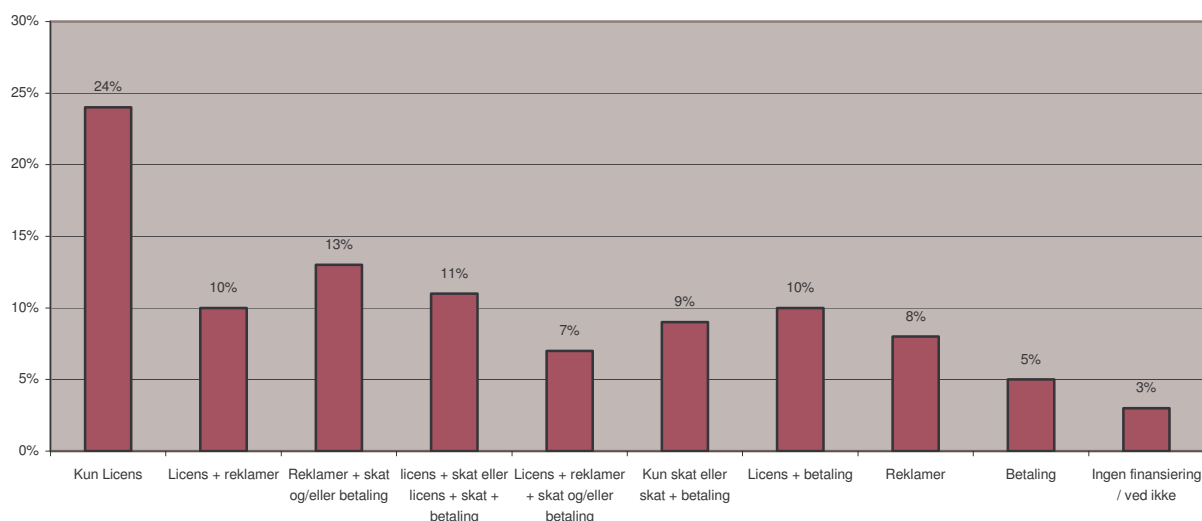


Af figuren fremgår det, at befolkningens foretrukne finansieringsform af DR sta-

<sup>1</sup> En lignende undersøgelse af holdninger til forskellige typer finansiering blev foretaget i 1999. Tallene egner sig dog ikke umiddelbart til sammenligning, på grund af metodiske forskelle i spørgeskemakonstruktionen.

digvæk er licensen. 30 procent nævner licensen som eneste finansieringskilde, mens yderligere 37 procent nævner licensen i kombination med andre finansieringsformer. Forestillingen om et rent reklamefinansieret eller rent betalingsfinansieret DR har kun tilslutning fra 6 procent af befolkningen til begge former. Direkte adspurgt om man foretrækker finansieringen af DR som licens eller betalt over skatten svarer 67 procent licens og 21 procent skat, resten ved ikke. En tilsvarende opgørelse blandt dem med betalings-tv er opstillet i nedenstående diagram.

**Finansieringsholdninger - Blandt folk med adgang til betalingskanaler (Base: 176)**



Den lave tilslutning til betalingsfinansiering kan ikke forklares ud fra folks manglende erfaring med betalings-tv. Ser man isoleret på befolkningsgruppen med adgang til betalingskanaler i ovenstående søjlediagram, er tilslutningen til en ren betalingsmodel af public service fem procent, hvilket er cirka det samme som for hele befolkningen.

### Hvor mange har peget på hver af de forskellige finansieringsformer

	Total	Adgang til betalings-tv (12% af befolkningen)
Licens	67%	62%
Reklamer	36%	38%
Over skatterne	25%	26%
Brugerbetaling	35%	42%

Sammenlagt er der dog lidt flere af respondenterne med betalings-tv, som har peget på brugerbetaling end for hele befolkningen, jf. ovenstående tabel. Tilsvarende er det lidt færre af dem med betalings-tv, der har peget på licensen, men licensen er dog stadigvæk klart den oftest foretrukne finansieringsform.

### Finansieringsholdninger – Fordelt på aldersgrupper

Lodret %-beregning	13-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-61 år	62-75 år	76 år +
	Base: 138	Base: 252	Base: 276	Base: 253	Base 274	Base 203	Base 114
Kun licens	25	16	25	28	31	44	59
Licens+reklamer	7	12	7	7	15	15	15
Reklamer+skat og/eller betaling	8	19	15	7	10	5	1
Licens+skat eller Licens + skat + betaling	12	12	9	11	8	9	6
Licens+reklamer+skat og/eller betaling	12	7	8	13	9	6	4
Kun skat eller Skat+betaling	3	7	9	9	12	8	4
Licens+betaling	9	7	11	8	7	7	5
Reklamer	10	9	8	11	2	2	2
Betaling	6	9	8	7	3	4	2
Ingen finansiering/ved ikke	9	2	0	-	2	1	2

Ser man på holdningerne fordelt på alder i ovenstående tabel, kan man konstatere store forskelle mellem aldersgrupperne. Særligt den positive holdning til den rene licensfinansiering stiger voldsomt med alderen. De 20-29 årige har den laveste tilslutning til ren licensfinansiering, hvilket muligvis kan skyldes to ting. For det første udgør licensen en større del af deres udgifter end de ældre grupper (særligt hos de studerende), for det andet er de 20-29 åriges forbrug af DR relativt mindre end hos de ældre grupper. Generelt er de yngre aldersgrupper mere tilhængere af en kombination af finansieringskilder. Derimod er holdningen til en rent betalingsfinansieret model ikke blandt de foretrukne finansieringsmetoder hos nogen af aldersgrupperne.

Spørgsmålet er, om folks positive holdning til licensen udvikler sig med alderen eller om der er tale om en generations-kløft, hvor den nuværende meget positive holdning til licensen hos de ældre, vil uddø med dem. Det er i hvert fald sikkert, at de ældre generationer i mange år ikke var vant til andet end licensen, hvorimod de yngre generationer er vokset op med reklame-tv og til en vis grad med betalings-tv. Dette har dog ikke har fået dem til at gå ind for ren betalings- eller reklame-finansiering.

### Hvor mange har peget på hver af de forskellige finansieringsformer

	Total	13-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-61 år	62-75 år	+76
Licens	67%	65 %	53 %	61 %	66 %	71 %	81 %	88 %
Reklamer	36%	36%	47%	37%	38%	36%	28%	22%
Over skatterne	25%	19 %	29 %	28 %	27 %	30 %	20 %	13 %
Brugerbetaling	35%	37%	42%	44%	38%	31%	22%	12%
I alt*	163%	157%	171%	170%	169%	168%	151%	135%

\*Mulighed for flere svar, hvorfor summen er over 100%

Ovenstående tabel viser hvor mange der har peget på hver finansieringsform uanset kombination, fordelt på alder. Licensen er den finansieringsmetode som flest peger på (67%), alene eller kombineret med andre, indenfor alle aldersgrupper. Licensen er også her mest upopulær blandt de 20-29 årige, hvor kun 53% peger på licensen. Reklamefinansiering er den næstmest populære finansieringsmetode (36%), om end ikke hos de 13-19 årige og de 30-39 årige, hvor det er brugerbetaling som er den anden højest rangerede finansieringsform. I alt er der 35% der peger på brugerbetaling som en mulighed, enten alene (6%) eller i kombination med andre finansieringsmetoder. Skattefinansieringen er den klart mest upopulære finansieringsform, kun 25 % peger på skat som en mulighed for finansiering af DR, hvilket der er en forholdsvis jævn enighed om på tværs af aldersgrupperne.

## 2. Tilfredshedsundersøgelse i ugebrevet Mandag Morgen

Den 22. april 2002 offentliggjorde ugebrevet Mandag morgen en undersøgelse om befolkningens tilfredshed med de elektroniske medier. Undersøgelsen var baseret på svar fra 795 personer mellem 18 og 65 år og var gennemført via Internettet af firmaet Zapera. Både samplestørrelsen og dataindsamlingsmetoden gør undersøgelsen særdeles usikker<sup>2</sup>, hvorfor dens resultater bør tolkes med store forbehold.

Undersøgelsens hovedkonklusioner er, at befolkningens tilfredshed med det nuværende udbud er stor, 83 % er enten meget eller delvist tilfredse med det samlede tv-udbud i Danmark, men at licensen er ikke må stige mere, 65 procent svarer, at de mener licensen enten er for høj eller alt for høj. Dette er dog ikke så overraskende, da spørgsmål af den art altid vil score højt, ligesom når man spørger folk om de synes de får nok i løn eller vil betale for noget, der hidtil har været gratis. Fordelt på aldersgrupper er det i lighed med AIM's undersøgelse de ældre, som er mest tilfredse med licensen, hvilket også understreger undersøgelsens mangelfuldhed, ved kun at dække befolkningen op til de 65 år og dermed ser bort fra de 14 procent af befolkningen over 65 år, der iflg. AIM-undersøgelsen er mest positive overfor licensen.

Undersøgelsen indeholder ikke spørgsmål om alternative finansieringsformer, men kun til licensens størrelse. Stillet overfor spørgsmålet "Licensen må gerne stige, hvis det betyder, at nyheds-programmer, dokumentarprogrammer og danske produktioner kan fastholdes på et højt kvalitetsniveau" er 33% helt uenig, 24 % delvist uenig, 11% hverken enig eller uenig, 22% delvis enig, 9% helt enig.

73% har svaret, at de forventer at fastholde deres udgifter til radio og tv-forbrug i fremtiden.

---

<sup>2</sup> Selv om stikprøven skulle afspejle befolkningen aldersmæssigt og geografisk er det forhold, at stikprøven er selvrekutteret og besvarelses metoden foregår over Internettet, medvirkende til at skævvride stikprøven i forhold til dens repræsentation af befolkningen.

### **3. Konklusion**

Licensen er jf. AIM's undersøgelse stadig den betalingsform der nyder bredest accept i befolkningen, men betalingsvilligheden kunne jf. Zaperas internet-panel se ud til at være nået et mætningspunkt.

HB